

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

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 12**

Tomo III

Noviembre de 2014

Plenos de Circuito

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 III

Noviembre de 2014

Plenos de Circuito

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



**SECCIÓN SEGUNDA**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA



**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES ES CONTRARIO A UNA JURISPRUDENCIA DE ALGUNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SI UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES ES OPUESTO A UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE SIRVIÓ PARA RESOLVER LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA, PROCEDE ORDENAR LA CANCELACIÓN DE AQUÉL, A EFECTO DE EVITAR INSEGURIDAD JURÍDICA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2014. ENTRE LOS CRITERIOS SUSTENTADOS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y TERCERO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 1 DE JULIO DE 2014. PONENTE: SELINA HAIDÉ AVANTE JUÁREZ. SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.

#### CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERA.—**Competencia.** El Pleno del Segundo Circuito es legalmente competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1, 3, 9, 10, 17, 23, 26 y 27 del Acuerdo General **11/2014**, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios que se estiman contradic-

torios entre Tribunales Colegiados del Segundo Circuito y lo dispuesto por el Acuerdo General **3/2013** del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

**SEGUNDA.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, con residencia en Naucalpan de Juárez, quien emitió la ejecutoria en el juicio de amparo directo **971/2013**, la cual contiene con la pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado de la misma materia y circuito, en el juicio de amparo directo **722/2010**, en que se sustentaron criterios contrastantes a consideración del primero de los aludidos Tribunales Colegiados.

**TERCERA.—Criterios contendientes.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, es útil transcribir los razonamientos sostenidos por los órganos colegiados que la motivaron.

**I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, el trece de febrero de dos mil catorce,** al resolver el juicio de amparo directo **971/2013** de su índice, promovido por \*\*\*\*\* , por conducto de su representante \*\*\*\*\* , sustentó las consideraciones siguientes:

"... DÉCIMO.—La litis en el presente juicio consiste en verificar la constitucionalidad de la sentencia definitiva de trece de septiembre de dos mil trece, dictada en el juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\* del índice de la Primera Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las partes en las que: reconoció la legalidad y validez de la resolución impugnada contenida en el oficio \*\*\*\*\* de treinta y uno de octubre de dos mil doce, en la parte en la que se confirmó la legalidad de la providencia identificada con el número de control \*\*\*\*\* , de tres de mayo de dos mil doce, y en la que reconoció la legalidad y validez de la resolución identificada con el número de control \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinante de los créditos fiscales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .

"A tal propósito, se tiene presente el expediente del juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\* , al que se concede pleno valor probatorio, en términos de lo dispuesto por los artículos 79, 129, 197, 202 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, del cual se advierten los siguientes hechos:

"1. Por escrito presentado el cinco de febrero de dos mil trece, a través del sistema automático de recepción de la Oficialía de Partes de las Salas

Regionales Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, \*\*\*\*\* , por conducto de su representante legal \*\*\*\*\* , impugnó las siguientes resoluciones:

"A. La contenida en el oficio número \*\*\*\*\* de 31 de octubre de 2012, emitida por la Administración Local Jurídica de Naucalpan del Servicio de Administración Tributaria, misma que fue notificada a mi representada el 13 de noviembre de 2012.

"B. Las contenidas en los oficios con número de control \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de 3 y 23 de mayo de 2012, respectivamente, emitidas por la Administración Local del Servicios al Contribuyente de Naucalpan del Servicio de Administración Tributaria, mismas que fueron hechas del conocimiento de mi representada el 19 de septiembre de 2012, a través del oficio \*\*\*\*\* de fecha 11 de septiembre de 2012 emitido por la Administración Local de Recaudación de Naucalpan, en atención al oficio \*\*\*\*\* , de fecha 23 de agosto de 2012 de la Administración Local Jurídica de Naucalpan, las cuales se localizan dentro de las constancias del recurso de revocación \*\*\*\*\* ,'

"2. De la demanda citada en el numeral precedente, conoció la Primera Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo Magistrado instructor, mediante acuerdo de seis de febrero de dos mil trece, ordenó formar el expediente relativo al juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\* y admitió a trámite la demanda, por lo que ordenó emplazar como autoridad demandada al administrador local jurídico de Naucalpan, a quien corrió traslado con copia de la demanda para que la contestara.

"3. Mediante oficios presentados el veinticuatro de abril y el trece de mayo de dos mil trece en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la autoridad demandada contestó la demanda entablada en su contra, invocó sendas causales de improcedencia y sobreseimiento y ofreció diversas pruebas de su parte, por ende, en acuerdo de veintiuno del mes y año últimamente citados, el Magistrado instructor de la Sala del conocimiento tuvo por contestada la demanda y, con copias simples del oficio de contestación y de sus anexos, corrió traslado a la parte actora para que ampliara su demanda.

"4. Por escrito presentado el veinticinco de junio de dos mil trece, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, \*\*\*\*\* , por conducto de su representante legal \*\*\*\*\* , amplió su demanda, por ende, mediante acuerdo de veintiséis del mes y año citados, el Magistrado instructor de la Sala del conocimiento admitió a trámite la ampliación de demanda y con sus copias corrió

traslado a la autoridad demandada para que la contestara; lo que así hizo a través del oficio presentado en la referida oficialía el ocho de agosto de la misma anualidad; de modo que, en auto de trece del mes y año últimamente indicados, el mencionado Magistrado tuvo por contestada la ampliación de demanda.

"5. Seguidos los trámites legales correspondientes, la Sala del conocimiento dictó la sentencia definitiva reclamada, en la que resolvió: por un lado, declarar la nulidad de la resolución impugnada contenida en el oficio \*\*\*\*\* de treinta y uno de octubre de dos mil doce, en la parte en la que se sobreseyó en el recurso de revocación intentado contra la resolución identificada con el número de control \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce; por otro lado, reconoció la legalidad y validez de la resolución impugnada contenida en el oficio \*\*\*\*\* de treinta y uno de octubre de dos mil doce, en la parte en la que se confirmó la legalidad de la providencia identificada con el número de control \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce y, por último, reconocer la legalidad y validez de la resolución identificada con el número de control \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinante de los créditos fiscales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

"Lo anterior, al considerar, en la parte que ahora interesa, que:

"• Era infundado lo hecho valer por la actora en el numeral 5 del capítulo de 'hechos' y en el segundo concepto de impugnación de la demanda, en el sentido de que no se le habían notificado legalmente los requerimientos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , que dieron origen a la determinación de las resoluciones identificadas con los números de control \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* (quinto considerando).

"• Los requerimientos de obligaciones omitidas \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil once, \*\*\*\*\* de veintitrés de febrero de dos mil doce y \*\*\*\*\* de veintiocho de marzo de dos mil doce, sí se habían notificado legalmente a la contribuyente, previos citatorios de siete de diciembre de dos mil once, uno de marzo y nueve de abril de dos mil doce, los días siguientes, esto es, el ocho de diciembre de dos mil once, el dos de marzo y el diez de abril de dos mil doce, respectivamente, pues de los citatorios se advertía que, en aquellas fechas, se habían apersonado los notificadores en el domicilio ubicado en \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, código postal \*\*\*\*\* , indicando que se habían cerciorado de que éste era el domicilio correcto, porque coincidía con el señalado en el apartado de datos del documento a notificar y por el dicho de \*\*\*\*\* , con quien se entendió la diligencia del primer requerimiento y manifestó ser empleado, identificándose con la credencial para votar \*\*\*\*\* , expedida a su favor por el Instituto Federal

Electoral (citatorio de siete de diciembre de dos mil once), y en los demás requerimientos, porque coincidió con los indicadores oficiales de la calle \*\*\*\*\* , aunado a que había tenido a la vista el número exterior \*\*\*\*\* entre las calles \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , que coincidían con el señalado en el documento descrito en el apartado de datos del documento a diligenciar y por el dicho de \*\*\*\*\* , con quien entendieron las diligencias relativas al segundo y tercer requerimientos y manifestó ser empleado, identificándose con credencial para votar \*\*\*\*\* expedida a su favor por el Instituto Federal Electoral (citatorios de uno de marzo y nueve de abril de dos mil doce); de modo que, por conducto de esas personas, se había requerido la presencia del representante legal de \*\*\*\*\* , con el objeto de notificarle los referidos requerimientos, pero, al no encontrarse presente, se dejaron los citatorios con las personas que atendieron las diligencias, para que el interesado esperara a los notificadores, en su orden, los días ocho de diciembre de dos mil once, dos de marzo y diez de abril de dos mil doce, a fin de notificarle los indicados requerimientos (quinto considerando).

"• De las actas de notificación de ocho de diciembre de dos mil once, dos de marzo y diez de abril de dos mil doce, se desprendía que los notificadores se habían constituido nuevamente en el domicilio fiscal de la actora, ubicado en \*\*\*\*\* , número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, código postal \*\*\*\*\* , a fin de notificarle personalmente, en su orden, los requerimientos de obligaciones omitidas \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil once, \*\*\*\*\* de veintitrés de febrero de dos mil doce y \*\*\*\*\* de veintiocho de marzo de dos mil doce, indicando que se habían cerciorado de ser el domicilio correcto, por así encontrarse y coincidir los indicadores oficiales con el nombre de la \*\*\*\*\* , entre las calles \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por tener el número exterior \*\*\*\*\* a la vista, el cual coincidía con el apartado de datos de los documentos a notificar y por el dicho de \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* , con quienes se entendieron las diligencias, respectivamente, personas que manifestaron ser empleados, identificándose, en su orden, con credenciales para votar \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* expedidas a su favor por el Instituto Federal Electoral, por lo que, por su conducto, se había requerido la presencia del representante legal de \*\*\*\*\* , pero habían manifestado expresamente que se encontraba laborando, atendiendo otro asunto y que había salido, por lo que las diligencias se entendieron con las personas mencionadas, a quienes se les entregaron los requerimientos de referencia (quinto considerando).

"• No eran óbice los argumentos de la demanda, ampliación de demanda y alegatos, los cuales se desestimaban por infundados, en tanto que en las diligencias a debate se encontraban debidamente circunstanciados los pormenores que justificaban la práctica de las diligencias con una persona

distinta del representante legal del patrón, en donde los notificadores habían mencionado los hechos acontecidos durante su desarrollo, encontrándose debidamente circunstanciada la forma en que se había requerido la presencia del representante legal del patrón –sin que estuviera presente–, se había hecho constar la forma en que se había percatado de que no se encontraba presente en ese momento mediante la manifestación expresada por las personas que atendieron las diligencias, de las cuales se había advertido el incumplimiento a la citación previa, por lo que se habían realizado las diligencias con las personas que se encontraban presentes en ese momento en el domicilio, de donde resultaba evidente que las actas en cuestión cumplían debidamente con lo establecido en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación (quinto considerando).

"• Además, sí se había circunstanciado el vínculo o relación que tenían \*\*\*\*\* e \*\*\*\*\* con el patrón visitado, pues ellos habían manifestado ser empleados del patrón; de modo que sí habían señalado guardar relación con el interesado, por lo que esa circunstancia era suficiente para acreditar que no se encontraban en el domicilio en forma accidental, ya que habían indicado las circunstancias por las que estaban en el lugar y su vínculo con la actora; máxime que habían estado presentes dos días en forma simultánea y habían señalado la misma razón de su dicho, esto es, ser empleados, en donde, además de asentar su nombre, habían firmado las diligencias, por lo que éstas cumplían las formalidades previstas en las leyes fiscales, no obstante la negativa formulada por la accionante, en el sentido de que esas personas no ostentaban ese carácter, en tanto que la accionante perdía de vista que el notificador había hecho constar que esas personas se encontraban presentes en el lugar de los hechos y habían manifestado el carácter con el que se ostentaban, sin que los notificadores estuvieran constreñidos a constatar que esas manifestaciones fueran verdad, como lo pretendía la accionante, en tanto que el personal de la autoridad demandada sólo se encontraba obligado a advertir que la persona que lo atendiera guardara relación con el patrón, para poder tener la certeza de que daría la noticia a éste de la diligencia, situación que se había cumplido (quinto considerando).

"• En ese contexto, los requerimientos de obligaciones omitidas \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil once, \*\*\*\*\* de veintitrés de febrero de dos mil doce y \*\*\*\*\* de veintiocho de marzo de dos mil doce, sí se le habían notificado los días ocho de diciembre de dos mil once, dos de marzo y diez de abril de dos mil doce, respectivamente (quinto considerando).

"• También eran infundados los conceptos de impugnación segundo y tercero, que había hecho valer la parte actora en su demanda, en el sentido de que los documentos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil

doce, los había conocido hasta el diecinueve de septiembre de la misma anualidad, mediante el oficio \*\*\*\*\* y no a través de los acuses de recibo y actas de notificación de dieciséis de mayo de dos mil doce (sexto considerando).

"• De los citatorios de quince de mayo de dos mil doce, se advertía que el notificador se había apersonado en el domicilio ubicado en \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, código postal \*\*\*\*\* , indicando que se había cerciorado de que era el domicilio correcto por así coincidir con los indicadores oficiales de la calle \*\*\*\*\* y tener a la vista el número exterior \*\*\*\*\* , como referencia la calle \*\*\*\*\* (sic) y calle \*\*\*\*\* , que coincidían con los documentos a diligenciar y por el dicho de \*\*\*\*\* , persona con la que se habían entendido las diligencias, quien había manifestado ser empleado y se había identificado con credencial para votar \*\*\*\*\* , expedida a su favor por el Instituto Federal Electoral; de modo que por su conducto se había requerido la presencia del representante legal de \*\*\*\*\* , con el objeto de notificarle las liquidaciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, pero al no encontrarse presente, se dejaron los citatorios con la persona que atendió las diligencias para que el interesado esperara al notificado el día siguiente a fin de notificarle los requerimientos en comento (sexto considerando).

"• De las actas de notificación de dieciséis de mayo de dos mil doce, se desprende que el notificador se había constituido nuevamente en el domicilio fiscal de la actora, ubicado en \*\*\*\*\* , número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, código postal \*\*\*\*\* , a fin de notificarle personalmente las liquidaciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, indicando que se había cerciorado de que era el domicilio correcto, porque así coincidía con los indicadores oficiales de la calle \*\*\*\*\* y por tener a la vista el número exterior \*\*\*\*\* , como referencia la calle \*\*\*\*\* (sic) y calle \*\*\*\*\* , que coincidían con los documentos a diligenciar y por el dicho de \*\*\*\*\* , persona con la que se habían entendido las diligencias, quien había manifestado ser empleado y se había identificado con credencial para votar \*\*\*\*\* , expedida a su favor por el Instituto Federal Electoral; de modo que por su conducto se había requerido la presencia del representante legal de \*\*\*\*\* , pero el tercero había manifestado de manera expresa que el representante estaba trabajando y las diligencias se entendieron con él, haciéndole entrega del original de los oficios de referencia (sexto considerando).

"• Por lo tanto, se concluía que las diligencias se habían practicado cumpliendo con las formalidades exigidas por los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, pues se habían entendido con un tercero, además de que previamente había existido citatorio (sexto considerando).

"• No eran óbice los argumentos de la demanda, ampliación de demanda y alegatos, los cuales se desestimaban por infundados, en tanto que en las diligencias a debate se encontraban debidamente circunstanciados los pormenores que justificaban la práctica de las diligencias con una persona distinta del representante legal del patrón, en donde el notificador había mencionado los hechos acontecidos durante su desarrollo, encontrándose debidamente circunstanciada la forma en que se había requerido la presencia del representante legal del patrón, el cual estaba trabajando, haciéndose constar la forma en que se había percatado de que no se encontraba presente en ese momento mediante la manifestación expresada por la persona que atendió las diligencias, de las cuales se advertía el incumplimiento a la citación previa, por lo que se habían realizado las diligencias con la persona que se encontraba presente en ese momento en el domicilio; de donde resultaba evidente que las actas en cuestión cumplían debidamente con lo establecido en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación (sexto considerando).

"• Además, sí se había circunstanciado el vínculo o relación que tenía \*\*\*\*\* con el patrón visitado, pues él había manifestado ser empleado del patrón; de modo que sí había señalado guardar relación con el interesado, por lo que esa circunstancia era suficiente para acreditar que no se encontraba en el domicilio en forma accidental, ya que había indicado las circunstancias por las que estaba en el lugar y su vínculo con la actora; máxime que había estado presente dos días en forma simultánea y había señalado la misma razón de su dicho, esto es, ser empleado, en donde, además de asentar su nombre había firmado las diligencias, por lo que éstas cumplían las formalidades previstas en las leyes fiscales, no obstante, la negativa formulada por la accionante, en el sentido de que esa persona no ostentaba ese carácter, en tanto que la actora perdía de vista que el notificador había hecho constar que esa persona se encontraba presente en el lugar de los hechos, aunado a que había manifestado el carácter con el que se ostentaba, sin que estuviera constreñido a corroborar que esas manifestaciones fueran verdad, como lo pretendía la demandante, en tanto que el personal de la autoridad demandada sólo se encontraba obligado a advertir que la persona que lo atendía guardara relación con el patrón, para poder tener la certeza de que le daría la noticia a éste, situación que se había cumplido (sexto considerando).

"• Aunado a lo anterior, la providencia impugnada también se había notificado a la actora por conducto de \*\*\*\*\* , quien había manifestado ser empleado y se había identificado con credencial para votar \*\*\*\*\* , expedida a su favor por el Instituto Federal Electoral, tal y como se desprende del citatorio y acta de notificación de doce y trece de noviembre de dos mil doce, los cuales no habían sido impugnados por la actora (sexto considerando).

"• Por consiguiente, resultaba evidente que las resoluciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinantes de los créditos fiscales \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , sí se le habían notificado el dieciséis de mayo de dos mil doce (sexto considerando).

"6. Contra la sentencia definitiva de trece de septiembre de dos mil trece, \*\*\*\*\* , por conducto de su representante legal \*\*\*\*\* , promovió la demanda que dio lugar al juicio de amparo directo que ahora se resuelve, en cuyo único concepto de violación se duele de que:

"• La sentencia reclamada viola sus derechos fundamentales consagrados en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que la Sala otorgó validez a los citatorios y actas de notificación que la autoridad exhibió a través de su contestación de demanda, sin considerar la ausencia de circunstanciación de la supuesta relación laboral del tercero y la persona moral \*\*\*\*\* , en contravención con la tesis aislada II.3o.A.1 A (10a.) del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, de rubro: 'NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CUANDO SE ENTIENDE CON UN TERCERO, EN EL CITATORIO PREVIO Y EN EL ACTA RELATIVA DEBEN ASENTARSE LOS PORMENORES QUE DEN PRECISIÓN Y CLARIDAD RESPECTO AL VÍNCULO QUE UNE A AQUEL CON EL CONTRIBUYENTE Y ESPECIFICAR LAS RAZONES QUE ASEGUREN QUE NO SE ENCUENTRA EN EL DOMICILIO POR CIRCUNSTANCIAS ACCIDENTALES, ASÍ COMO SUSTENTAR LA UBICACIÓN DE ÉSTE CON ELEMENTOS OBJETIVOS Y RAZONABLEMENTE IDENTIFICABLES.'

"Después de decir lo que, a su entender, es la notificación, sus efectos, su importancia y de transcribir los preceptos que estima violados, la quejosa continúa manifestando que:

"• Resulta relevante para los efectos de la notificación personal que aquella persona que realice dicho acto se cerciore de quién recibe el citatorio y tenga una relación habitual con la persona a quien va dirigido el acto, no bastando el solo dicho del tercero, si no que este último deberá probar ante el notificador su relación con el contribuyente buscado y así, el notificador deberá circunstanciar su relación en el acta, señalando los medios que tuvo a la vista cerciorándose del dicho del tercero.

"• Como se señaló en el segundo concepto de impugnación de la demanda de nulidad, las notificaciones personales, supuestamente realizadas

a la actora, aquí quejosa, se encuentran viciadas, toda vez que en ellas el personal adscrito a la Administración Local de Recaudación de Naucalpan no circunstanció la forma en que se cercioró de que el tercero que recibió la documentación a notificar tenía una relación (laboral) habitual con el interesado, como garantía de que, efectivamente, informaría sobre el documento a su destinatario.

"• Tal como lo señala la tesis III.3o.A.1a. (10a.), no basta que simplemente se señale que la persona que recibió la notificación asevere tener el carácter de empleado, sino que se deben circunstanciar los elementos que permitieron al notificador cerciorarse de dicho carácter; requisito que resulta imprescindible para que el objetivo de la notificación se logre, es decir, para que se comunique un acto administrativo o judicial directamente al interesado o afectado.

"• Las notificaciones que exhibió la Administración Local Jurídica de Naucalpan se encuentran viciadas, toda vez que fueron entregadas a un tercero que no acreditó su relación habitual con la contribuyente, luego actora y ahora quejosa, no cerciorándose el personal adscrito de que, efectivamente, el tercero informaría sobre el documento a su destinatario, pese a ser una notificación que tenía el carácter de personal.

"A juicio de este Tribunal Colegiado de Circuito, es infundado el único concepto de violación formulado por la parte quejosa en su demanda de amparo, el cual se resumió con antelación.

"Efectivamente, para demostrar que es correcto lo resuelto por la Sala del conocimiento en los considerandos quinto y sexto de la sentencia reclamada y, en consecuencia, infundado el único concepto de violación que hizo valer la quejosa en su demanda de amparo, conviene traer a colación la parte considerativa que ahora interesa de la resolución de contradicción de tesis 85/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber:

"SEXTO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis que se sustenta en la presente resolución.

"A efecto de resolver lo conducente, conviene transcribir los artículos 134, 135, 136 y, nuevamente, el 137 del Código Fiscal de la Federación:

"...

“El artículo 134 establece los tipos de notificaciones que existen en materia fiscal, que pueden ser: Personalmente o por correo certificado o mensaje de datos con acuse de recibo, por correo ordinario o por telegrama, por estrados, por edictos y por instructivo.

“Por su parte, el artículo 135 previene el momento en que las notificaciones surten sus efectos (al día hábil siguiente en que fueron hechas) y el requisito relativo a que, al practicarlas, deberá proporcionarse al interesado copia del acto administrativo que se notifique. Asimismo, establece los requisitos que deben colmarse cuando la notificación la hagan directamente las autoridades fiscales o los terceros habilitados y los efectos de la manifestación que haga el interesado o su representante legal de conocer el acto administrativo.

“El artículo 136 establece los lugares en donde pueden efectuarse las notificaciones y las relativas a las sociedades en liquidación.

“Finalmente, el artículo 137 regula lo relativo a las notificaciones personales en materia fiscal. Al respecto, dispone, como regla general, que 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.

“Por otro lado, el segundo párrafo contiene una regla específica tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución. En este caso, 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.

“Como se ve, el numeral anterior permite dejar el citatorio y entender la diligencia de notificación, con un tercero distinto del contribuyente o de su representante legal, en el caso de que éste no se encuentre en la primera búsqueda o no lo espere en la segunda. Esa tercera persona es reputada por la ley como aquella que «se encuentre en el domicilio», o bien, un «vecino».

“Lo relativo al tema del tercero fue lo que originó la presente contradicción, pues en los casos que analizaron los tribunales contendientes, salvo el resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto

Circuito, se advierte una constante: Las notificaciones fueron realizadas por funcionarios del Servicio de Administración Tributaria, quienes asentaron en las actas en que hicieron constar la entrega de los citatorios y las notificaciones posteriores respectivas, que entendieron las respectivas diligencias con determinada persona «quien dijo ser tercero compareciente», «quien manifestó ser tercero compareciente», «en su carácter de tercero», «en su carácter de tercero del contribuyente». (págs. 56, 57, 94, 95, 124, 125, 126, 127, 180, 338, 339, 431 y 432 del expediente de contradicción)

"Así, dos Tribunales Colegiados consideraron que, a efecto de circunstanciar debidamente las actas levantadas con motivo de la entrega del citatorio y de la posterior notificación, el funcionario respectivo debió asentar, entre otros datos, la relación o vínculo que guardaba ese tercero con el contribuyente o su representante legal; y los otros dos lo consideraron innecesario. Asimismo, uno de aquellos dos primeros consideró que el tercero debía identificarse (y sólo en el caso de que no lo hiciera debía recabarse el dato relativo a la relación o vínculo) y otro lo estimó innecesario.

"Ahora bien, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación ya ha sido analizado en diversas ocasiones por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se desprende de las siguientes tesis de jurisprudencia: ...

"De la ejecutoria de la cual derivó esta última jurisprudencia destacan las siguientes consideraciones:

"...

"De las tesis y texto anteriores sobresalen las siguientes premisas:

"a) Debe levantarse acta circunstanciada al diligenciarse cualquier notificación personal en materia fiscal y no sólo tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, pues el objeto de las formalidades específicas que dispone el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación permite un cabal cumplimiento a los requisitos de eficacia establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el respeto a la garantía de seguridad jurídica de los gobernados.

"b) La circunstanciación a que se refiere dicho numeral implica que el notificador está obligado a asentar en el acta respectiva, las razones por las cuales entendió la notificación con una persona distinta del destinatario, para lo cual deberá precisar el domicilio en el que se constituyó, los datos de quien recibió el citatorio, así como los de la persona con quien se entendió la

diligencia, presumiéndose que la persona con quien se entiende la diligencia y la que informa son la misma, de modo que basta con que se asienten los datos de la persona con quien se entendió la diligencia, para que pueda presumirse que fue la misma que informó sobre la ausencia del destinatario.

"c) El citatorio vincula al interesado o a quien legalmente lo represente a esperar al fedatario a la hora fijada con el apercibimiento de que, de no hacerlo, tendrá que soportar la consecuencia de su incuria, consistente en que la diligencia se entienda con quien se halle presente o con un vecino; por tanto, en aras de privilegiar la seguridad jurídica en beneficio de los particulares, debe constar en forma fehaciente que la persona citada incumplió el deber impuesto, porque de lo contrario no podría estimarse satisfecho el presupuesto indispensable para que el apercibimiento legal pueda hacerse efectivo.

"d) Si al requerir la presencia del destinatario o de su representante, la persona que atiende al llamado del notificador le informa que aquél no se encuentra en el domicilio, el fedatario debe asentarlos así en el acta relativa, a fin de que quede constancia circunstanciada de la forma por la que se cercioró de la ausencia referida.

"e) El citatorio previo a la notificación personal que debe formular el notificador cuando no encuentre al visitado para que lo espere a una hora fija del día siguiente o para que acuda a notificarse, constituye una formalidad diversa a la obligación que debe cumplirse en las actas de notificación, en las que deben asentarse todos los datos de circunstancia, incluyendo la forma como el notificador se cercioró del domicilio de la persona que debe notificar y tuvo convicción de ello, de acuerdo con los diversos elementos con los que cuente y según el caso concreto.

"Como se advierte de lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado al artículo 137 del Código Fiscal de la Federación tales alcances, que permitan hacer efectiva la garantía de seguridad jurídica a los sujetos a quienes deba notificarse «... entendida como el valor que se refiere a los órganos que crean los procedimientos, a la interpretación y aplicación del derecho, que permite dotar de certeza a la actuación de la administración tributaria, poniendo freno a su posible arbitrariedad.», según reza una parte de la ejecutoria que originó a la primera de las tesis invocadas.

"A efecto de salvaguardar esa garantía, en las tesis transcritas se ha establecido una constante: La de que las actas relativas a la notificación deben circunstanciarse debidamente. Específicamente, en cuanto al tema que interesa, en la tesis citada en segundo lugar (2a./J. 60/2007) se establece,

por un lado, que el notificador debe levantar acta circunstanciada de las razones por las cuales entendió la notificación con una persona distinta del destinatario, para lo cual deberá precisar el domicilio en el que se constituyó, los datos de quien recibió el citatorio, así como los de la persona con quien se entendió la diligencia y, por otro, que en caso de que quien lo reciba le informe que no se encuentra presente, el notificador deberá practicar la diligencia con el informante, lo cual significa que la persona con quien se entiende la diligencia y la que informa son la misma, de modo que basta con que se asienten los datos de ésta, para que pueda presumirse que fue la misma que informó sobre la ausencia del destinatario.

"Del párrafo anterior se observa que cuando la diligencia de notificación se entiende con «... la persona que se encuentre en el domicilio ...», o bien, con «... un vecino ...», es decir, un tercero, es necesario que el diligenciario asiente en las actas respectivas los datos de aquél a efecto de cumplir con la debida circunstanciación de ellas.

"La palabra «dato», según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (vigésima primera edición, Madrid, 1992, página 663), significa: «1. Antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de una cosa o para deducir las consecuencias legítimas de un hecho. 2. Documento, testimonio, fundamento. 3. Inform. Representación de una información de manera adecuada para su tratamiento de un ordenador.»

"De acuerdo con la definición anterior y de lo que ha interpretado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, los datos que debe obtener el notificador son aquellos fundamentos o antecedentes que sean aptos para identificar al tercero, de donde deriva que la legalidad de una diligencia de notificación se sustenta, entonces, en los datos objetivos que se plasmen y que permitan tener la certeza de que el funcionario realizó la diligencia en el lugar indicado y que buscó al interesado; sin embargo, no puede exigirse que sean, necesariamente, aquellos que establezcan la relación o vínculo que guarda ese tercero con el interesado, ni tampoco que exprese la razón del porqué se encuentra en el domicilio, como lo refirió uno de los Tribunales Colegiados contendientes, menos aún el de que se le exija una identificación determinada, por la simple y sencilla razón de que no lo establece así la codificación de la materia.

"Así pues, la expresión «persona que se encuentre en el domicilio» (o sea, el tercero con el que se entienden las diligencias), no puede entenderse como cualquier persona, ya que no puede soslayarse que en el establecimiento o domicilio las personas pueden estar de forma permanente, habitual,

temporal o accidental. No podría suponerse que una persona que está de forma circunstancial o accidental en el domicilio sea apta para informar sobre el paradero del contribuyente o de su representante legal, ni, mucho menos, para recibir el citatorio para la práctica de la diligencia; por ello, ésta no puede entenderse con cualquier persona, sino sólo con aquella que, por su vínculo con el contribuyente, ofrezca cierta garantía de que informará sobre el documento a su destinatario. Por esta razón, es innegable que el notificador debe asegurarse de que el tercero que se halle en el domicilio no está allí por circunstancias accidentales. Por tanto, en el concepto de «persona que se encuentre en el domicilio», podrían quedar incluidas desde las personas que habitan en el domicilio (familiares o empleados domésticos) hasta las que habitual, temporal o permanentemente están allí (trabajadores o arrendatarios, por ejemplo).

“Por tanto, a efecto de circunstanciar el acta de notificación en el caso que interesa, es necesario que el notificador asiente datos que objetivamente permitan concluir que la diligencia se practicó en el domicilio señalado, que se buscó al contribuyente o, su representante y que, ante la ausencia de éstos, se entendió la diligencia con quien se concentraba en el domicilio, es decir, un vecino o un tercero, entendido éste en los términos de los párrafos anteriores. En este caso, si el tercero no proporciona su nombre, no se identifica, ni señala la razón de por qué está en el lugar o su relación con el interesado, pues quedó visto que no está constreñido a ello, se requerirá que el notificador asiente diversos datos que objetivamente lleven a estimar que la diligencia se practicó en el domicilio, como son las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que abrió la puerta o que atiende la oficina, porque se encontraba detrás de un escritorio u otros datos diversos que indubitadamente conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que dará noticia al interesado tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva, es decir, datos objetivos que lleven a concluir que el notificador realmente se constituyó en el domicilio, se cercioró de que es lugar buscado y que ante la ausencia del interesado entendió la diligencia con quien se encontraba en el lugar, circunstanciando estos hechos en la forma indicada.

“Lo anterior significa que, para considerar que las actuaciones respectivas cumplen con la garantía de la debida fundamentación y motivación, no basta que el notificador asiente simplemente que las entendió con «quien dijo ser tercero compareciente», o frases similares, sino que debe circunstanciarlas debidamente, en los términos que anteceden.

“En atención a lo antes considerado, esta Segunda Sala establece, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Amparo, que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio: ...’

"De la resolución de contradicción de tesis, cuya parte conducente ha sido transcrita previamente, derivó la siguiente jurisprudencia:

"Registro No. 166911

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

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

"Tomo XXX, julio de 2009

"Página: 404

"Tesis: 2a./J. 82/2009

"Jurisprudencia

"Materia: administrativa

"NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DATOS QUE EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN LAS ACTAS DE ENTREGA DEL CITATORIO Y DE LA POSTERIOR NOTIFICACIÓN PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE CIRCUNSTANCIACIÓN, CUANDO LA DILIGENCIA RELATIVA SE ENTIENDE CON UN TERCERO. Para cumplir con el requisito de circunstanciación, es necesario que el notificador asiente en el acta relativa datos que objetivamente permitan concluir que practicó la diligencia en el domicilio señalado, que buscó al contribuyente o a su representante y que ante la ausencia de éstos entendió la diligencia con dicho tercero, entendido éste como la persona que, por su vínculo con el contribuyente, ofrezca cierta garantía de que informará sobre el documento a su destinatario, para lo cual el notificador debe asegurarse de que ese tercero no está en el domicilio por circunstancias accidentales, quedando incluidas en ese concepto desde las personas que habitan en el domicilio (familiares o empleados domésticos) hasta las que habitual, temporal o permanentemente están allí (trabajadores o arrendatarios, por ejemplo). Además, si el tercero no proporciona su nombre, no se identifica, ni señala la razón por la cual está en el lugar o su relación con el interesado, el diligenciarlo deberá precisar las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que éste abrió la puerta o que atiende la oficina u otros datos diversos que indubitablemente conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que dará noticia al interesado tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva.'

"De la jurisprudencia y resolución de contradicción de tesis reproducidas con antelación, se obtienen, para la resolución del presente asunto, las siguientes premisas jurídicas:

"**Primera.** La circunstanciación a que se refiere el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación implica que el notificador está obligado a asentar en el acta respectiva las razones por las cuales entendió la notificación con una persona distinta del destinatario, para lo cual deberá precisar el domicilio en el que se constituyó, los datos de quien recibió el citatorio, así como los de la persona con quien se entendió la diligencia.

"**Segunda.** Los datos que debe obtener el notificador son aquellos fundamentos o antecedentes que sean aptos para identificar al tercero, de donde deriva que la legalidad de una diligencia de notificación se sustenta, entonces, en los datos objetivos que se plasmen y que permitan tener la certeza de que el funcionario realizó la diligencia en el lugar indicado y que buscó al interesado; sin embargo, no puede exigirse que sean, necesariamente, aquellos que establezcan la relación o vínculo que guarda ese tercero con el interesado, ni que exprese la razón del porqué se encuentra en el domicilio, menos aún el de que se le exija una identificación determinada, por la simple y sencilla razón de que no lo establece así la codificación de la materia.

"**Tercera.** A efecto de circunstanciar el acta de notificación en el caso que interesa, es necesario que el notificador asiente datos que objetivamente permitan concluir que la diligencia se practicó en el domicilio señalado, que se buscó al contribuyente o, a su representante y que, ante la ausencia de éstos, se entendió la diligencia con quien se encontraba en el domicilio, es decir, un vecino o un tercero. En este caso, si el tercero no proporciona su nombre, no se identifica, ni señala la razón de por qué está en el lugar o su relación con el interesado, pues no está constreñido a ello, se requerirá que el notificador asiente diversos datos que objetivamente lleven a estimar que la diligencia se practicó en el domicilio, como son las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que abrió la puerta o que atiende la oficina porque se encontraba detrás de un escritorio u otros datos diversos que indubitablemente conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que dará noticia al interesado tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva.

"En el caso concreto, las constancias que integran el juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\* , ponen de manifiesto que, como bien lo sentenció la Sala del conocimiento, los requerimientos de obligaciones omitidas \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil once, \*\*\*\*\* de veintitrés de febrero de dos mil doce y \*\*\*\*\* de veintiocho de marzo de dos mil doce, así como las resoluciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinantes de los créditos fiscales \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* ,

sí se notificaron legalmente a la contribuyente, luego actora y ahora quejosa, previos citatorios de siete de diciembre de dos mil once, uno de marzo, nueve de abril y quince de mayo de dos mil doce, los días siguientes, esto es, el ocho de diciembre de dos mil once, el dos de marzo, el diez de abril y el dieciséis de mayo de dos mil doce, respectivamente.

"Tal aserto encuentra su fundamento en las copias certificadas que obran glosadas en el expediente del juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\* de los citatorios de siete de diciembre de dos mil once (fojas 214 y 215 ídem), uno de marzo (fojas 221 y 222 íbidem), nueve de abril (fojas 228 y 229 íbidem) y quince de mayo de dos mil doce (fojas 128 y 129 íbidem y 134 y 135 íbidem), así como de las actas de notificación de ocho de diciembre de dos mil once (fojas 211 a 213 íbidem), dos de marzo (fojas 218 a 220 íbidem), diez de abril (fojas 225 a 227 íbidem) y dieciséis de mayo de dos mil doce (fojas 130 a 132 íbidem y 136 a 138 íbidem); pruebas documentales a las que se concede pleno valor probatorio, en términos de lo dispuesto por los artículos 79, 129, 197, 202 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de las cuales se advierte que el 'notificador, verificador, ejecutor', adscrito a la Administración Local de Recaudación de Naucalpan de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria se constituyó el siete de diciembre de dos mil once, así como el uno de marzo, nueve de abril y quince de mayo de dos mil doce, en el domicilio de la contribuyente \*\*\*\*\* , ubicado en \*\*\*\*\* , número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, código postal \*\*\*\*\* , a fin de notificarle, en su orden, los requerimientos de obligaciones omitidas \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil once, \*\*\*\*\* de veintitrés de febrero de dos mil doce y \*\*\*\*\* de veintiocho de marzo de dos mil doce, así como las resoluciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinantes de los créditos fiscales \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , sin que por el momento sea necesario verificar que el 'notificador, verificador, ejecutor' haya circunstanciado la forma en que se cercioró del domicilio y llegó a tal convicción en las diligencias de citación, atento al criterio establecido en la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Novena Época

"Registro: 169934

"Instancia: Segunda Sala

"Jurisprudencia

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

"Tomo XXVII, abril de 2008

"Materia: administrativa

""Tesis: 2a./J. 60/2008

""Página: 501

""CITATORIO PREVIO A LA NOTIFICACIÓN PERSONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. NO REQUIERE QUE SE CIRCUNSTANCIE LA FORMA EN QUE EL NOTIFICADOR SE CERCIOÓ DEL DOMICILIO Y LLEGÓ A TAL CONVICCIÓN.—De la relación armónica de los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, y de las jurisprudencias 2a./J. 15/2001, 2a./J. 40/2006, 2a./J. 101/2007 y 2a./J. 158/2007, de rubros: «NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).», «NOTIFICACIÓN PERSONAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER LAS FORMALIDADES PARA SU PRÁCTICA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.», «NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EN EL ACTA RELATIVA EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN FORMA CIRCUNSTANCIADA, CÓMO SE CERCIOÓ DE LA AUSENCIA DEL INTERESADO O DE SU REPRESENTANTE, COMO PRESUPUESTO PARA QUE LA DILIGENCIA SE LLEVE A CABO POR CONDUCTO DE TERCERO.» y «NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. LA RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA DEBE ARROJAR LA PLENA CONVICCIÓN DE QUE SE PRACTICÓ EN EL DOMICILIO DEL CONTRIBUYENTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).», respectivamente, se advierte que la diligencia de notificación personal del acto administrativo, entre otros aspectos, debe proporcionar plena convicción de que se practicó en el domicilio del contribuyente. Ahora bien, el citatorio previo a la notificación personal que debe formular el notificador cuando no encuentre al visitado para que lo espere a una hora fija del día siguiente o para que acuda a notificarse, constituye una formalidad diversa a la obligación que debe cumplirse en las actas de notificación, en las que deben de asentarse todos los datos de circunstancia, incluyendo la forma como el notificador se cercioró del domicilio de la persona que debe notificar y tuvo convicción de ello, de acuerdo con los diversos elementos con los que cuenta y según el caso concreto, de manera que es innecesario que el notificador asiente de manera circunstanciada en el mencionado citatorio previo, el modo en que se cercioró del domicilio correcto y llegó a tal convicción.'

"También se advierte que el 'notificador, verificador, ejecutor' entendió la diligencia de citación de siete de diciembre de dos mil once, con \*\*\*\*\* , mientras que las de uno de marzo, nueve de abril y quince de mayo de dos mil doce, las entendió con \*\*\*\*\*; que ambas personas lo atendieron en el domicilio de la contribuyente y en las diligencias relativas manifestaron: ser

mayores de edad y tener una relación de 'empleado' con ella; asimismo, que se identificaron con las credenciales para votar \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , respectivamente, expedidas a su favor por el Instituto Federal Electoral (citatorio de siete de diciembre de dos mil once); y, que el 'notificador, verificador, ejecutor' requirió a las mencionadas personas la presencia de la contribuyente y/o de su representante legal, quienes, en su orden, le informaron que en ese momento no se encontraba presente en el domicilio porque 'se encontraba laborando', 'se encontraba atendiendo otro asunto', 'salió' y estaba 'trabajando'; de modo que el 'notificador, verificador, ejecutor' dejó los citatorios correspondientes con las aludidas personas que atendieron las diligencias, para que la contribuyente lo esperara los días siguientes, esto es, el ocho de diciembre de dos mil once, así como el dos de marzo, diez de abril y dieciséis de mayo de dos mil doce, respectivamente, a fin de notificarle los referidos requerimientos y resoluciones.

"Ahora, de las actas de notificación de ocho de diciembre de dos mil once, así como de dos de marzo, diez de abril y dieciséis de mayo de dos mil doce, se advierte que en esas fechas el 'notificador, verificador, ejecutor', adscrito a la Administración Local de Recaudación de Naucalpan de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, se constituyó nuevamente en el domicilio de la contribuyente \*\*\*\*\* , ubicado en \*\*\*\*\* , número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, código postal \*\*\*\*\* , a fin de notificarle, en su orden, los requerimientos de obligaciones omitidas \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil once, \*\*\*\*\* de veintitrés de febrero de dos mil doce y \*\*\*\*\* de veintiocho de marzo de dos mil doce, así como las resoluciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinantes de los créditos fiscales \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* ; y que en esas diligencias se cercioró de que ese era el domicilio de la contribuyente, en su orden, de la siguiente forma:

"... por así encontrarse en los indicadores oficiales con el nombre de la calle \*\*\*\*\* , entre las calles \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , y por así tener el número exterior \*\*\*\*\* a la vista, mismo que coincide con el apartado de datos del documento a notificar ...', así como por el dicho de la persona que: '... me atiende en el domicilio, quien dijo llamarse \*\*\*\*\* ...'.

"... por así coincidir con los indicadores oficiales de la calle \*\*\*\*\* y tener a la vista el número exterior \*\*\*\*\* , entre las calles \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , mismo que coincide con el apartado de datos ...', así como por el dicho de la persona que: '... me atiende en el domicilio, quien dijo llamarse \*\*\*\*\* ...'.

"... por así encontrarse señalado en la calle \*\*\*\*\* entre \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* y tener a la vista el número \*\*\*\*\* del domicilio en que se actúa ...', así como por el dicho de la persona que: '... me atiende en el domicilio, quien dijo llamarse \*\*\*\*\* ...'

"... por así coincidir con los indicadores oficiales de la calle \*\*\*\*\* y de tener a la vista el número exterior \*\*\*\*\* , como referencia calle \*\*\*\*\* (sic) y \*\*\*\*\* , mismos que coincide con los documentos ...', así como por el dicho de la persona que: '... me atiende en el domicilio, quien dijo llamarse \*\*\*\*\* ...'

"... por así coincidir con los indicadores oficiales de la calle \*\*\*\*\* y de tener a la vista el número exterior \*\*\*\*\* , como referencia calle \*\*\*\*\* (sic) y \*\*\*\*\* , mismos que coincide con los documentos ...', así como por el dicho de la persona que: '... me atiende en el domicilio, quien dijo llamarse \*\*\*\*\* ...'

"Asimismo, que el 'notificador, verificador, executor' entendió la diligencia de citación de ocho de diciembre de dos mil once, con \*\*\*\*\* , mientras que las de dos de marzo, diez de abril y dieciséis de mayo de dos mil doce, las entendió con \*\*\*\*\* ; que ambas personas lo atendieron en el domicilio de la contribuyente y en las diligencias relativas manifestaron: ser mayores de edad y tener una relación de 'empleado' con ella; que tales personas se identificaron con las credenciales para votar \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , respectivamente, expedidas a su favor por el Instituto Federal Electoral (citatorio de siete de diciembre de dos mil once); y, que el 'notificador, verificador, executor' requirió nuevamente a las mencionadas personas la presencia de la contribuyente y/o de su representante legal, pero como no lo esperó, en virtud de que 'se encuentra laborando', 'estaba atendiendo otro asunto', 'salió' y 'está trabajando', se entendieron las diligencias con esas personas a quienes se les entregaron los requerimientos y resoluciones correspondientes.

"En este contexto, no existe lugar a dudas de que, como bien lo sentenció la Sala responsable, los requerimientos de obligaciones omitidas \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil once, \*\*\*\*\* de veintitrés de febrero de dos mil doce y \*\*\*\*\* de veintiocho de marzo de dos mil doce, así como las resoluciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinantes de los créditos fiscales \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , sí se notificaron legalmente a la contribuyente, luego actora y ahora quejosa, previos citatorios de siete de diciembre de dos mil once, uno de marzo, nueve de abril y quince de mayo de dos mil doce, los días siguientes, esto es, el ocho de diciembre de dos mil once, el dos de marzo, el diez de abril y el dieciséis de mayo

de dos mil doce, respectivamente; diligencias que, como se acaba de comprobar, cumplieron los requisitos de circunstanciación a los que hacen referencia los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, en relación con la jurisprudencia 2a./J. 82/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Se afirma lo anterior, porque, como bien lo advirtió la Sala del conocimiento, cuando el 'notificador, verificador, ejecutor' practicó las diligencias de notificación de ocho de diciembre de dos mil once, así como de dos de marzo, diez de abril y dieciséis de mayo de dos mil doce, se cercioró de encontrarse en el domicilio de la contribuyente, porque éste coincidía con el señalado en los indicadores oficiales, así como con el señalado en el apartado de datos de los documentos a notificar y porque tenía a la vista el número exterior, además de que así se lo habían informado las personas con las que entendía las diligencias en el referido domicilio; sin que, como ya se dijo, sea necesario verificar el cumplimiento de tal requisito en el levantamiento de los citatorios, habida cuenta que éstos no requieren que se circunstancie la forma en que el notificador se cercioró del domicilio y llegó a tal convicción, tal como lo informa la anteriormente transcrita jurisprudencia 2a./J. 60/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Aunado a lo anterior, tanto en los citatorios de siete de diciembre de dos mil once, uno de marzo, nueve de abril y quince de mayo de dos mil doce, como en las actas de notificación de los días siguientes, esto es, de ocho de diciembre de dos mil once, dos de marzo, diez de abril y dieciséis de mayo de dos mil doce, el 'notificador, verificador, ejecutor' hizo constar que entendió las diligencias correspondientes con \*\*\*\*\* y con \*\*\*\*\*, respectivamente, que ambas personas lo atendieron en el domicilio de la contribuyente y, durante el desarrollo de tales actuaciones, manifestaron: ser mayores de edad y tener una relación de 'empleado' con la contribuyente; además, que tales personas se identificaron con las credenciales para votar \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, respectivamente, expedidas a su favor por el Instituto Federal Electoral (citatorio de siete de diciembre de dos mil once); y que a ellos les solicitó la presencia de la contribuyente y/o de su representante legal, pero que los terceros con quienes entendió las diligencias relativas le informaron –en ambas diligencias– que en ese momento, esto es, durante el desarrollo de las diligencias de citación, no se encontraba presente en el domicilio, porque 'se encontraba laborando', 'se encontraba atendiendo otro asunto', 'salió' y estaba 'trabajando' y, posteriormente, en las diligencias de notificación, le informaron que no lo había esperado por las mismas razones; por ende, tanto las citaciones como la notificaciones se practicaron con los indicados terceros.

"Por lo tanto, no existe lugar a dudas de que la notificadora sí se cercioró de que existía un vínculo entre los terceros con quienes entendió las diligencias en comento y la contribuyente, pues asentó que aquéllos eran empleados de ésta y, ello, a juicio de este Tribunal Colegiado de Circuito, es garantía de que no se encontraban en el domicilio por circunstancias accidentales, sino derivadas de una relación laboral, la que, a su vez, garantizaba que informarían y/o harían llegar a su destinatario los documentos a notificar.

"Luego, si como se dijo, a efecto de circunstanciar las actas de notificación, en el caso que interesa, el 'notificador, verificador, ejecutor' asentó datos que objetivamente permiten concluir que las diligencias relativas se practicaron en el domicilio de la contribuyente señalado para tal efecto, que se buscó al contribuyente y/o a su representante y que ante la ausencia de éstos se entendió la diligencia con quienes se concentraban en el domicilio, específicamente, con los mencionados terceros, quienes sí proporcionaron su nombre, también se identificaron y manifestaron ser empleados de la contribuyente, como vínculo entre ellos y el destinatario que permite justificar la razón de por qué estaban en el lugar y su relación con la interesada; además de que el 'notificador, verificador, ejecutor' se esmeró en hacer referencia a las calles entre las cuales se encontraba el domicilio de la persona buscada, a fin de proporcionar datos que objetivamente llevan a estimar que la diligencia se practicó en el domicilio correcto; entonces, no queda lugar a dudas de que los fedatarias sí cumplieron con los requisitos de circunstanciación a los que hacen referencia los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, en relación con la jurisprudencia 2a./J. 82/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual, dicho sea de paso, es obligatoria para este Tribunal Colegiado y para las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo.

"Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver por unanimidad de votos el diverso juicio de amparo 816/2012, en sesión de catorce de marzo de dos mil trece.

"Lo anterior, sin que sea necesario exigir, como exageradamente lo pretende la quejosa, que los terceros acrediten su relación habitual con la contribuyente y tampoco que el personal actuante se cerciore de ello más allá de lo que objetiva y obligadamente tiene que hacer en términos de los preceptos legales y de la jurisprudencia invocados en el párrafo precedente; habida cuenta que, como ya se ha dicho reiteradamente a lo largo de la presente ejecutoria, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho patente el criterio de que los datos que debe obtener el notificador son aquellos

fundamentos o antecedentes que sean aptos para identificar al tercero, de donde deriva que la legalidad de una diligencia de notificación se sustenta, entonces, en los datos objetivos que se plasmen y que permitan tener la certeza de que el funcionario realizó la diligencia en el lugar indicado y que buscó al interesado; sin embargo, no puede exigirse que sean, necesariamente, aquellos que establezcan la relación o vínculo que guarda ese tercero con el interesado, ni que exprese la razón del porqué se encuentra en el domicilio, menos aún el de que se le exija una identificación determinada, por la simple y sencilla razón de que no lo establece así la codificación de la materia; y sólo para el caso de que el tercero no proporcione su nombre, no se identifique, ni señale la razón del porqué está en el lugar o su relación con el interesado, pues no está constreñido a ello, se requerirá que el notificador asiente diversos datos que objetivamente lleven a estimar que la diligencia se practicó en el domicilio.

"Empero, el caso puesto a consideración de la Sala del conocimiento si quiera se ubica en ese último supuesto, ya que, como se ha comprobado previamente, los terceros con quienes se entendieron las diligencias de citación y de notificación sí proporcionaron su nombre, también se identificaron y manifestaron ser empleados de la contribuyente, como vínculo entre ellos y el destinatario que permite justificar la razón del porqué estaban en el lugar y su relación con la interesada; por lo tanto, en términos de la jurisprudencia 2a./J. 82/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluso, era innecesario que el notificador asentara diversos datos que objetivamente llevaran a estimar que la diligencia se practicó en el domicilio, como son las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que abrió la puerta o que atiende la oficina porque se encontraba detrás de un escritorio u otros datos diversos que indubitablemente conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que daría noticia al interesado tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicaría la diligencia de notificación respectiva.

"Más innecesario era exigir al notificador que circunstanciara en las actas relativas con qué otros elementos se había cerciorado de que estaba acreditado el nexo y/o vínculo laboral entre las personas con las que se entendió la diligencia y la contribuyente, *verbi gratia* la credencial de acceso, el contrato individual o colectivo de trabajo, la nómina o algún recibo por concepto de sueldo, o que el notificador deba inquirir lo relativo a la antigüedad, su cargo o naturaleza de empleada de confianza, temporal o de base, para confirmar el citado nexo laboral, que señala la aquí quejosa; habida cuenta que no existe fundamento legal ni jurisprudencia para ello.

"En virtud de lo anterior, este órgano judicial no comparte el criterio sustentado por su homólogo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en su tesis aislada II.3o.A.1 A (10a.), específicamente, en la parte que considera: '... insuficiente que en las diligencias de citación y notificación se asiente sólo que quien atendió al notificador manifestó, por ejemplo, tener una relación laboral con el interesado, sin cerciorarse de ello con elementos probatorios que lo acreditaran ...'; habida cuenta que, acorde con lo previamente expuesto, ello constituye un extremo que no encuentra fundamento legal, en términos de la resolución de la contradicción de tesis 85/2009 y la jurisprudencia **2a./J. 82/2009**, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que de aquélla derivó, pues los datos que debe obtener el notificador son aquellos fundamentos o antecedentes que sean aptos para identificar al tercero, de donde deriva que la legalidad de una diligencia de notificación se sustenta, entonces, en los datos objetivos que se plasmen y que permitan tener la certeza de que el funcionario realizó la diligencia en el lugar indicado y que buscó al interesado; sin embargo, no puede exigirse que sean, necesariamente, aquellos que establezcan la relación o vínculo que guarda ese tercero con el interesado, ni que exprese la razón del porqué se encuentra en el domicilio, menos aún el de que se le exija una identificación determinada, por la simple y sencilla razón de que no lo establece así la codificación de la materia.

"Por lo tanto, a juicio de este órgano judicial, resulta inaplicable al caso la tesis aislada II.3o.A.1 A (10a.) de su homólogo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en su tesis aislada II.3o.A.1 A (10a.); máxime que no constituye jurisprudencia obligatoria, en términos de lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de Amparo y, además, proviene de un órgano de igual jerarquía.

"Brinda apoyo a lo anterior, en lo conducente, lo que dispone la siguiente jurisprudencia 2a./J. 130/2008 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

- ""Novena Época
- ""Registro: 168754
- ""Instancia: Segunda Sala
- ""Jurisprudencia
- ""Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
- ""Tomo XXVIII, septiembre de 2008
- ""Materia: común
- ""Tesis: 2a./J. 130/2008
- ""Página: 262

"TESIS AISLADA O DE JURISPRUDENCIA INVOCADA EN LA DEMANDA DE AMPARO. CORRESPONDE AL ÓRGANO JURISDICCIONAL PRONUNCIARSE EN TORNO A SU APLICABILIDAD O INAPLICABILIDAD AL CASO CONCRETO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LA QUEJOSA ESGRIMA O NO ALGÚN RAZONAMIENTO AL RESPECTO.—El artículo 196 de la Ley de Amparo establece que cuando las partes invoquen la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito lo harán por escrito, expresando el número y órgano jurisdiccional que la integró, y el rubro y tesis de aquélla. De este modo, cuando la quejosa transcribe en su demanda de garantías una tesis aislada o jurisprudencial, implícitamente puede considerarse que pretende que el órgano jurisdiccional la aplique al caso concreto, por lo que éste deberá verificar su existencia y, si es jurisprudencia, determinar si es aplicable, supuesto en el cual deberá resolver el asunto sometido a su jurisdicción conforme a ella, y si se trata de una tesis aislada o alguna que no le resulte obligatoria, precisar si se acoge al referido criterio o externar las razones por las cuales se separa de él; lo anterior, independientemente de que la quejosa hubiere razonado o justificado su aplicabilidad al caso concreto. Sostener lo contrario podría llevar al extremo de que un órgano jurisdiccional dejara de observar la jurisprudencia que le resulte obligatoria en términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, bajo el argumento de que la quejosa no justificó su aplicabilidad al caso concreto, lo que evidentemente va en contra del sistema jurisprudencial previsto en dicha ley, cuyo propósito fundamental es brindar seguridad jurídica a los gobernados.'

"Luego, como el criterio sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en su tesis aislada II.3o.A.1 A (10a.), es contrario al expuesto por este órgano de control constitucional en la presente ejecutoria, se ordena denunciar la contradicción de tesis respectiva, con fundamento en los artículos 226, fracción III y 227, fracción III, de la Ley de Amparo vigente, ante el Pleno del Segundo Circuito previsto en el anexo del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de junio de dos mil trece.

"Por otro lado, no es óbice que la sociedad quejosa haya señalado como derechos fundamentales violados, además de los contenidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los establecidos en los diversos 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; sin embargo, la agraviada no expresó mayor razonamiento tendente a evidenciar

su violación y su sola y simple transcripción no implica, necesariamente, que las cuestiones planteadas por ella deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se pudiera realizar, ya que ello, en modo alguno puede ser constitutivo de los 'derechos' alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

"Finalmente, sólo resta destacar que, acorde con lo expuesto, las consideraciones precisadas en párrafos precedentes y que sirvieron de sustento a la Sala responsable para dictar la sentencia reclamada son suficientes para cumplir con el requisito de fundamentación y motivación exigido a las resoluciones jurisdiccionales, pues ella hizo referencia a los conceptos de impugnación planteados por la parte actora, en relación al contenido del acto impugnado y luego, de su análisis, resolvió: por un lado, declarar la nulidad de la resolución impugnada contenida en el oficio \*\*\*\*\* de treinta y uno de octubre de dos mil doce, en la parte en la que se sobreseyó en el recurso de revocación intentado contra la resolución identificada con el número de control \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce; por otro lado, reconoció la legalidad y validez de la resolución impugnada contenida en el oficio \*\*\*\*\* de treinta y uno de octubre de dos mil doce, en la parte en la que se confirmó la legalidad de la providencia identificada con el número de control \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce y, por último, reconocer la legalidad y validez de la resolución identificada con el número de control \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinante de los créditos fiscales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

"Por tanto, la sentencia reclamada cumplió con los requisitos de fundamentación y motivación que establecen los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Al respecto, es aplicable la siguiente jurisprudencia 1a./J. 139/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

""Registro No. 176546

""Localización:

""Novena Época

""Instancia: Primera Sala

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

""Tomo XXII, diciembre de 2005

"Página: 162

"Tesis: 1a./J. 139/2005

"Jurisprudencia

"Materia: común

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.—Entre las diversas garantías contenidas en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustento de la garantía de audiencia, está la relativa al respeto de las formalidades esenciales del procedimiento, también conocida como de debido proceso legal, la cual se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional que concluye con el dictado de una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Esta garantía obliga al juzgador a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando todos y cada uno de los argumentos aducidos en la demanda, en su contestación, así como las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, de tal forma que se condene o absuelva al demandado, resolviendo sobre todos los puntos litigiosos materia del debate. Sin embargo, esta determinación del juzgador no debe desvincularse de lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 constitucional, que impone a las autoridades la obligación de fundar y motivar debidamente los actos que emitan, esto es, que se expresen las razones de derecho y los motivos de hecho considerados para su dictado, los cuales deberán ser reales, ciertos e investidos de la fuerza legal suficiente para provocar el acto de autoridad. Ahora bien, como a las garantías individuales previstas en la Carta Magna les son aplicables las consideraciones sobre la supremacía constitucional en términos de su artículo 133, es indudable que las resoluciones que emitan deben cumplir con las garantías de debido proceso legal y de legalidad contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la litis, es decir, en el estudio de las acciones y excepciones del debate, apoyándose en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.'

"Consecuentemente, tal como se anticipó, es infundado el único concepto de violación formulado por la parte quejosa en su demanda de amparo."

**II.** Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**, en ejecutoria de **seis de octubre de dos mil once**, emitida en el juicio de amparo directo **722/2010**, promovido por \*\*\*\*\* , vertió las consideraciones siguientes:

"SÉPTIMO.—El primer concepto de violación que hace valer el quejoso es fundado y suficiente para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, por las razones siguientes:

"Argumenta la quejosa que la Sala responsable violó en su perjuicio lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que en la sentencia impugnada no analizó adecuadamente el motivo de disenso que hizo valer en su demanda de nulidad, consistente en que no se advertía, respectivamente, del citatorio de dieciséis y del acta de notificación de diecisiete, ambos de abril de dos mil nueve, que antes de que se iniciaran las diligencias se hiciera constar qué persona le dijo al notificador que se trataba del domicilio de la quejosa, que se identificara esa persona y que después del requerimiento expreso sobre su presencia, diera respuesta concreta sobre su ausencia, por lo que no existió la circunstanciación en las diligencias mencionadas.

"Agrega el quejoso que fue incorrecta la determinación a que llegó la responsable en la sentencia impugnada, ya que el notificador debió cerciorarse del domicilio del quejoso mediante apreciaciones directas y físicas, asentando si lo corroboró con la nomenclatura de su domicilio, si fue informado por una diversa persona y qué elementos reales hicieron que llegara a esa conclusión.

"También argumenta que la Sala responsable en la sentencia impugnada, no analizó correctamente el segundo y tercero de los conceptos de invalidez planteados en la demanda de nulidad, en los que se hizo valer que en el citatorio y en el acta de notificación del crédito fiscal, se debió señalar en dónde se encontraba el tercero con quién se entendió la diligencia, dentro o fuera del domicilio, la razón de por qué estaba en el domicilio, la cual debería de ser comprobada a través de medios idóneos; de ahí que debió indicarse si la persona se encontraba en tal sitio o estaba fuera, si para llevar a cabo la notificación se tocó o no la puerta, cortina, etc., quién abrió la puerta, etc., acreditar la calidad con la que se ostentó el empleado, hermano o vecino, a través de documento idóneo, lo cual no consta en el citatorio y acta de notificación, ya que todo ello tiende a salvaguardar la seguridad jurídica del contribuyente, por la trascendencia que tiene sobre el destinatario del documento a notificar, máxime que el domicilio del actor está en un cuarto piso, y que no consta que se hubiere presentado en esa ubicación el notificador, además que se negó que la persona con la que se entendió la diligencia fuera su trabajadora.

"Agrega el quejoso que lo anterior no puede inferirse por el hecho de que una persona que dijo ser su empleado, informara al notificador sobre su domicilio, ya que no se buscó al destinatario dentro del domicilio, incluso, no se asentó dónde estaba la persona con la que supuestamente se entendió la diligencia, lo que genera incertidumbre jurídica del contribuyente, por lo que se le debió tener como sabedor del acto impugnado el veintinueve de junio de dos mil nueve.

"Asimismo, refiere que es irrelevante que en un acta de visita apareciera que el tercero con el que, supuestamente, se entendieron las notificaciones impugnadas, hubiera participado en un acta de visita, ya que el quejoso no ha reconocido a dicha persona como su empleado para que pueda considerar tenerse como válida la notificación.

"Por otra parte, de la demanda de nulidad se observa que el quejoso argumentó que resultaba ilegal la diligencia del citatorio y la diligencia de notificación del crédito fiscal, respectivamente, de dieciséis y diecisiete de abril de dos mil nueve, en razón de que no se realizaron cumpliendo con las formalidades previstas en los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, negando lisa y llanamente que dicha resolución hubiese sido notificada al contribuyente, a su representante legal o con persona alguna relacionada con él, incluso, que se haya circunstanciado correctamente de la forma en que el notificador se cercioró que se presentó en su domicilio en la fecha señalada en el citatorio y el acta mencionadas, debido a que la notificación no se entendió con el contribuyente o su representante legal, por lo que su impugnación se realiza en términos del artículo 16 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"También expuso, en sus conceptos de invalidez, que en las diligencias referidas no se indicó si el domicilio en el que se constituyó el notificador, estaba abierto o cerrado, en este último caso, que tocó la puerta y que derivado de ello se encontraba dentro del domicilio, lo cual era indispensable para poder afirmar que, efectivamente, una persona que está dentro del domicilio fue la que manifestó que no estaba el contribuyente.

"Asimismo, que no se dijo dónde se encontraba la persona con la que se entendió la diligencia, fuera o dentro del domicilio, lo cual era importante para una correcta circunstanciación, sin que, al respecto, se hubiere considerado que negó de forma lisa y llana que la persona con la que se entendió la diligencia fuera su empleado.

"También sostuvo que en la diligencia de diecisiete de abril de dos mil nueve, no se indicó el cercioramiento del domicilio fiscal del destinatario del

documento a notificar, ya que no se podía considerar que tal situación aconteció porque el domicilio coincidía con el indicado en el acta, con el señalado en el Registro Federal de Contribuyentes y en el documento a notificar, y por la confirmación de un tercero, que no era su empleado.

"Agregó que en el citatorio y acta de notificación, no consta el cercioramiento de si el domicilio donde supuestamente se presentó el notificador, estaba abierto o cerrado, en este último caso, que haya tocado la puerta y que derivado de ello una persona que se encontraba dentro del domicilio hubiera contestado las afirmaciones que se indican en el acta, lo cual era indispensable para poder afirmar que, efectivamente, una persona que está dentro del domicilio fue la que manifestó que no se encontraba el contribuyente o su representante legal, situación que no puede ser inferida por el hecho de asentar el notificador la leyenda 'me constituyo'.

"También argumentó que en el citatorio y en la diligencia de notificación no se indicó a qué persona se requirió la presencia del contribuyente, que previamente se estuviera entendiendo la diligencia con persona alguna, incluso, que no se precisa la ausencia del representante legal, no consta el nombre de la persona a la que se requirió su presencia, lo que dijo esa persona en concreto, lo cual era importante asentar debido a que negó que la persona con la que se entendió la diligencia fuera su empleado.

"En el mismo sentido, argumentó el hoy quejoso en su demanda de nulidad, que procedía declarar la nulidad de la resolución combatida en esa instancia, por violación a lo previsto por el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, dado que la autoridad tenía que emitir y notificar la resolución liquidatoria dentro de los seis meses posteriores al levantamiento del acta final, lo cual no cumplió, por lo que se actualizaba el supuesto previsto en el antepenúltimo párrafo de dicho numeral, quedando sin efectos la orden de visita domiciliaria, los requerimientos efectuados con apoyo en ella y las actas de visita.

"Por otra parte, la Sala responsable en la sentencia impugnada consideró que eran infundados los conceptos de invalidez anteriores, porque la notificación de la resolución combatida se practicó conforme a las formalidades que se estipulan en los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación.

"Afirmó la responsable que de la revisión del citatorio y del acta de notificación es de advertir que el notificador asentó que requirió la presencia del representante legal de la contribuyente, que a tal requerimiento se le informó que dicho representante legal no se encontraba en el domicilio donde se

practicaron las mismas, por lo que procedió a dejar con \*\*\*\*\* , el citatorio respectivo para que la persona buscada, esto es, \*\*\*\*\* , lo esperara en ese domicilio el diecisiete de abril de dos mil nueve a las 11:30 horas.

"Asimismo, que del acta de notificación de diecisiete de abril de dos mil nueve, día y hora fijados en el citatorio previo, el notificador se constituyó en el domicilio del actor requiriendo nuevamente la presencia de su representante legal, sin que éste se encontrara presente, situación de la cual tuvo conocimiento de acuerdo con lo manifestado por \*\*\*\*\* , quien atendió al notificador.

"Agregó la responsable que resultaba suficiente para acreditar la legal actuación del notificador el requerimiento de la presencia del representante legal de la parte actora, toda vez en las citadas constancias asentó que requirió su presencia y que la persona con quien entendió las diligencias respectivas, fue quien le informó que no se encontraba presente, circunstanciación que resultaba ser suficiente para considerar satisfecho el requisito del requerimiento del contribuyente.

"Apoyó su determinación en la jurisprudencia 2a./J. 60/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 962, de rubro siguiente: 'NOTIFICACIÓN PERSONAL. EN LA PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, BASTA QUE EN EL ACTA RELATIVA SE ASIENTE EL NOMBRE DE LA PERSONA CON QUIEN SE ENTENDIÓ LA DILIGENCIA, PARA PRESUMIR QUE FUE LA MISMA QUE INFORMÓ AL NOTIFICADOR SOBRE LA AUSENCIA DEL DESTINATARIO.'

"También consideró la responsable que del citatorio y del acta de notificación se advertía que el notificador que llevó a cabo tales diligencias, hizo constar que se cercioró de que el domicilio en el cual se constituyó correspondía al señalado por el contribuyente, por coincidir con el de su Registro Federal de Contribuyentes, en la resolución a notificar descrito en la parte superior del mismo y por el dicho de la persona con quien se entendió la diligencia, y ésta haber manifestado que es correcto el domicilio, sin que la parte actora realizara pronunciamiento tendente a controvertir la exactitud o suficiencia de la razón circunstanciada al efecto, ni del propio domicilio en que se practicó la notificación.

"Apoyó esa determinación en la jurisprudencia 2a./J. 158/2007, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en

la página 563 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, agosto de 2007, de rubro: 'NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. LA RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA DEBE ARROJAR LA PLENA CONVICCIÓN DE QUE SE PRACTICÓ EN EL DOMICILIO DEL CONTRIBUYENTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).'

"Asimismo, sustentó la responsable que, respecto al argumento de la actora en el sentido de que el notificador no circunstanció dónde se encontraba el tercero con el que se entendió la diligencia, si estaba dentro o fuera del domicilio, esa circunstanciación sólo debe hacerse cuando el tercero no proporcionara su nombre, no se identifica, señala la razón por la cual estaba en el lugar o su relación con el interesado, caso en el cual, deberá precisar las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que éste abrió la puerta o que atiende la oficina u otros datos diversos que indubitablemente conlleven la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con la certeza de que dará noticia al interesado de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicaría la diligencia de notificación respectiva a juicio.

"Lo anterior, consideró la Sala responsable, de conformidad con lo dispuesto en el jurisprudencia 2a./J. 82/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 404 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, de rubro: 'NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DATOS QUE EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN LAS ACTAS DE ENTREGA DEL CITATORIO Y DE LA POSTERIOR NOTIFICACIÓN PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE CIRCUNSTANCIACIÓN, CUANDO LA DILIGENCIA RELATIVA SE ENTIENDE CON UN TERCERO.'

"Como punto de partida, es necesario precisar lo que establece el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, el cual dispone:

"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."

"De dicho precepto se desprenden los siguientes elementos a considerar en la diligenciación de las notificaciones de carácter personal.

"La notificación personal es una forma de comunicación jurídica e individualizada, cuyos requisitos formales generalmente están predeterminados en el ordenamiento jurídico que rige al acto, que tienen la finalidad de procurar que haya certeza de que el interesado reciba efectivamente dicha comunicación, atendiendo a los efectos jurídicos que de ella derivan, puesto que la resolución que se notifica podría afectar sus derechos e intereses.

"De ahí que, dada la naturaleza e importancia de los actos a notificar, el legislador fiscal estableció un conjunto de formalidades específicas para la práctica de las notificaciones personales, sin las cuales la notificación personal carecería de validez, pues, para garantizar la adecuada defensa del particular, el legislador ha rodeado a las notificaciones de distintas formalidades que las proveen de certeza jurídica.

"Por ende, si las formalidades que la ley exige para la práctica de las notificaciones personales tienen aquella finalidad, orientada a que exista certidumbre de que el interesado tendrá conocimiento de la resolución notificada o, cuando menos, que exista una presunción fundada de que la resolución respectiva habrá de llegar a ser conocida por aquél, o por su representante, esto último para el caso de que la notificación se realice por conducto de la persona que se halle en el domicilio, debe existir, entonces, la certeza de que la notificación se efectúa en el lugar señalado donde legalmente se le puede ubicar, con el interesado o su representante legal, según corresponda, así como las circunstancias que, en su caso, hayan llevado al notificador a realizar la diligencia con persona distinta al interesado, sea un tercero que se encuentre en el domicilio o un vecino.

"Todo ello, con el propósito de que se satisfagan los requisitos de motivación y fundamentación de los que debe estar revestido todo acto de autoridad, y a fin de no provocar incertidumbre en la esfera jurídica del gobernado, por ello resulta indispensable, como se verá más adelante, que en caso de que la diligencia se atienda con un tercero, que se asienten circunstanciadamente los pormenores con los cuales se acredite que el tercero no está en el domicilio por circunstancias accidentales.

"Lo anterior sólo se logra si el notificador asienta en el acta el vínculo de tales personas con el contribuyente, precisando los elementos de convicción que corroboran ese vínculo, lo cual ofrece garantía de que informarán al interesado sobre la notificación.

"Es indispensable que las circunstancias que hayan llevado al notificador a realizar la comunicación oficial por conducto de un tercero, se asienten en forma expresa y pormenorizada, porque, en aras de certeza jurídica, el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación ordena que la notificación se efectúe directamente al interesado, a cuyo efecto en la primera búsqueda, si el notificador encuentra al destinatario (o al representante, en su caso) le debe practicar la notificación referida, pero si no lo encuentra, debe dejarle citatorio en el domicilio, por conducto de quien esté presente, para que espere a hora fija del día hábil siguiente, pero especificando el vínculo que tiene ese tercero con el interesado, y asentando las razones que permitan corroborar que no se encontraba en el domicilio por cuestiones accidentales.

"El citatorio vincula al interesado, o a quien legalmente lo represente, a esperar al fedatario a la hora fijada, ya que, de no hacerlo, tendrá que soportar la consecuencia de que, ante su ausencia, la notificación personal se llevará a cabo por conducto de la persona que se halle presente o, en su caso, con un vecino.

"Así, en la segunda ocasión en que el notificador se presenta a la hora especificada en el citatorio, el fedatario debe también acudir en búsqueda del interesado o de su representante. Si encuentra al destinatario, debe hacerle la notificación respectiva, pero en caso de que no ocurra así y la persona citada o su representante no aguarden a la cita, el notificador estará facultado para practicar la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o, en su defecto, con un vecino.

"Como se ve, con el precepto analizado se procura que la notificación se realice en forma directa al interesado o a su representante, y sólo ante la

inobservancia del deber de aguardar al fedatario a la hora fija precisada en el citatorio la diligencia se realizará con la persona que se halle presente o con un vecino.

"De manera que el citatorio conlleva el apercibimiento de que, en caso de que la persona citada o su representante no esperen al notificador a la hora fijada, la actuación se llevará a cabo con tercera persona, con el riesgo que ello implica, al quedar legalmente notificado, sin que haya certidumbre total de que la comunicación oficial respectiva llegará a sus manos; de ahí que cuando el citatorio se entiende con un tercero es indispensable que se asiente que dicho tercero no se encontraba en el domicilio por cuestiones accidentales, y qué clase de vínculo le une con el interesado.

"Ahora bien, para que un apercibimiento se haga efectivo, debe constar, necesariamente, que se satisficieron las formalidades esenciales citadas, a fin de que la omisión de llevar a cabo la conducta ordenada por la autoridad denote, en forma fehaciente, que el interesado incumplió lo ordenado y que tal conducta justifica la aplicación de la consecuencia prevista para tal inobservancia.

"De ahí que si no se hace constar que, efectivamente, la persona citada incumplió el deber impuesto (aguardar al notificador a la hora fijada en el citatorio), es claro que no se podrá estimar satisfecho el presupuesto indispensable para que el apercibimiento legal pueda hacerse efectivo, puesto que sólo la inobservancia de aquel deber de aguardar al notificador puede generar, válidamente, la aplicación de la consecuencia a tal incumplimiento, consistente en realizar la diligencia con la persona que se halle presente en el domicilio o con un vecino.

"En el caso, como se aprecia del citatorio de dieciséis de abril de dos mil nueve, relativo a la notificación de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo no cumple con los requisitos de circunstanciación debidos.

"Efectivamente, el citatorio se entendió con la C. \*\*\*\*\* , quien se encontraba en el domicilio, sin embargo, el notificador no asentó los pormenores relativos que aseguraran que no se encontraba ahí por razones accidentales, ni precisó las circunstancias que permitieran acreditar el vínculo que unía a esa persona con el actor, pues dicha persona señaló ser empleada, pero no lo acreditó, ni el notificador intentó corroborar ese aserto.

"En efecto, en el citatorio y en el acta de notificación de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo se asentó:

"Acta de citatorio. En Tlalnepantla, Estado de México, siendo las dieciséis horas con treinta minutos del día dieciséis del mes de abril del año dos mil nueve, el suscrito ... me constituí legalmente en el domicilio fiscal arriba indicado, el cual coincide con el señalado en la resolución ya citada, en busca de la persona física o moral mencionada con anterioridad, por conducto de su representante legal, y de conformidad con ... y una vez que me cercioré de que es el domicilio del buscado, por coincidir con el señalado en el documento citado al rubro y por el dicho de quien dijo llamarse \*\*\*\*\*', en su carácter de empleada del contribuyente, quien se identifica con credencial para votar de fecha 2000 número \*\*\*\*\*', expedida por el Instituto Federal Electoral, y que contiene fotografía que corresponde a los rasgos físicos de la persona citada, ante quien me identifiqué ... y que al solicitar la presencia del contribuyente o su representante legal, me manifestó de forma expresa que el C. \*\*\*\*\* en este momento no se encuentra y por lo tanto no puede atender la diligencia, por lo que por su conducto le dejo citatorio para que el día diecisiete del mes de abril del año dos mil nueve, a las once horas con treinta minutos, me espere para realizar la diligencia indicada al rubro, con el apercibimiento de que en caso de no encontrarse, se realizará la citada diligencia con quien se encuentre en este domicilio o en su defecto con un vecino. Lo anterior en términos de lo dispuesto en el párrafo segundo del citado artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, para todos los efectos legales a que haya lugar. ...'

"Acta de notificación. En Tlalnepantla, Estado de México, siendo las once horas con treinta minutos del día diecisiete de abril de 2009, el que suscribe me constituí legalmente en el domicilio que coincide con el indicado en el rubro de datos de identificación del contribuyente, deudor o interesado, con fundamento ... y una vez que me cercioré que es el domicilio de la persona buscada, por coincidir con el señalado en el Registro Federal de Contribuyentes y/o con el documento a notificar descrito en la parte superior del mismo, además por así confirmarlo el dicho de quien dijo llamarse \*\*\*\*\* debe decir \*\*\*\*\*', el cual se identifica con credencial para votar año 2000, con número \*\*\*\*\*', expedida por Instituto Federal Electoral, documento que contiene fotografía que corresponde a los rasgos físicos de la persona citada, ante quien me identifiqué con el oficio No. ... procedo a solicitar la presencia del (a) C. \*\*\*\*\*', con el propósito de notificar el documento nú-

mero \*\*\*\*\*', emitido por Administración Local de Auditoría Fiscal de Naucalpan de fecha 31 de marzo de 2009, con firma autógrafa del titular de la autoridad emisora, y de la que deriva (n) en su caso el (los) 9 crédito (s) fiscal (es) números \*\*\*\*\*', \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*'. (sólo en caso de haber precedido citatorio).—Haciendo constar que para efectos del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, con fecha dieciséis de abril de 2009, dejé citatorio en poder de \*\*\*\*\*', quien se identificó con credencial para votar año 2000 no. \*\*\*\*\*' del Instituto Federal Electoral, documento en el que aparece su fotografía que coincide con los rasgos en su calidad de empleada, acreditándolo con no lo hizo el cual al ser cuestionado si se encontraba presente el (la) C. \*\*\*\*\*', manifestó de manera expresa que la persona buscada no se encontraba en ese momento, y por lo tanto no podía atender esta diligencia, por lo que se procedió a dejar citatorio con el propósito de que el contribuyente o su representante legal me esperaran en el día y hora en que se actúa, y por tal motivo, nuevamente requiero la presencia del citado contribuyente o de su representante legal. Haciendo constar que no me esperé, cerciorándome de esto por no encontrarse en el domicilio; por lo que entiendo la diligencia con \*\*\*\*\*', en su carácter de empleada del contribuyente, quien se identifica mediante credencial para votar año 2000, con número \*\*\*\*\*', expedida por Instituto Federal Electoral, documento en el que aparece su fotografía y firma, y acredita su personalidad en su caso con no lo hace.—Acto seguido ante la presencia del (a) C. \*\*\*\*\*' persona con la que se entiende la diligencia, me identificó con ...—Una vez concluidas las formalidades de identificación, hago entrega a la persona con quien se entiende la diligencia el (la) C. \*\*\*\*\*' del documento original que se notifica consistente en la resolución número \*\*\*\*\*', emitida por ADMINISTRACIÓN LOCAL DE AUDITORÍA FISCAL DE NAUCALPAN DE FECHA 31 de MARZO DE 2009 y que consta de 60 fojas útiles, con firma autógrafa del funcionario que lo emitió, así como un tanto de la presente acta, de igual forma con firma autógrafa, levantada ésta de conformidad con lo establecido en el artículo 135, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación.—Previo lectura del presente documento y enterado de su contenido y no habiendo más hechos que hacer constar en la diligencia, se da por concluida la presente, siendo las once horas con cincuenta minutos del día de su fecha, firmando al alcance (sic) los que intervinieron en la misma y así quisieron hacerlo. ...'

"Lo anterior es ilegal, porque el notificador no se cercioró que la tercero que atendió la diligencia no se encontraba en el domicilio por cuestiones

accidentales, pues a pesar de que dicha persona señaló que era empleada, el notificador no exigió la exhibición del documento que acreditara esa relación.

"De esa forma, no existe la circunstanciación que se ha venido analizando.

"Por ello, no existe certeza respecto a que la persona que atendió el citatorio fuese en realidad empleada de la actora, pues no se asentaron los pormenores que dieran precisión y claridad respecto al vínculo que unía a la persona que atendía la diligencia con la actora, ni tampoco se precisaron las razones que aseguraran que no se encontraba en el domicilio de manera accidental.

"Es de aplicar la tesis de jurisprudencia 2a./J. 82/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 404, que precisa:

"NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DATOS QUE EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN LAS ACTAS DE ENTREGA DEL CITATORIO Y DE LA POSTERIOR NOTIFICACIÓN PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE CIRCUNSTANCIACIÓN, CUANDO LA DILIGENCIA RELATIVA SE ENTIENDE CON UN TERCERO.—Para cumplir con el requisito de circunstanciación, es necesario que el notificador asiente en el acta relativa datos que objetivamente permitan concluir que practicó la diligencia en el domicilio señalado, que buscó al contribuyente o a su representante y que ante la ausencia de éstos entendió la diligencia con dicho tercero, entendido éste como la persona que, por su vínculo con el contribuyente, ofrezca cierta garantía de que informará sobre el documento a su destinatario, para lo cual el notificador debe asegurarse de que ese tercero no está en el domicilio por circunstancias accidentales, quedando incluidas en ese concepto desde las personas que habitan en el domicilio (familiares o empleados domésticos) hasta las que habitual, temporal o permanentemente están allí (trabajadores o arrendatarios, por ejemplo). Además, si el tercero no proporciona su nombre, no se identifica, ni señala la razón por la cual está en el lugar o su relación con el interesado, el diligenciario deberá precisar las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que éste abrió la puerta o que atiende la oficina u otros datos diversos que indubitablemente conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que dará noticia al interesado tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva."

"Igualmente, también el acta de notificación de la resolución impugnada es ilegal, porque el notificador no recabó la documentación o los elementos de convicción que de manera indubitable acreditaran que la afirmación de la C. \*\*\*\*\* , era correcta, pues se ostentó como empleada y no lo demostró, y a pesar de ello el notificador actuó como si se hubiera acreditado que era empleada del interesado.

"Para que la diligencia se hubiera podido desarrollar legalmente con la persona citada era indispensable que se acreditara su carácter de empleada con algo más que su dicho, pues los requisitos del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación no están sujetos a que se consideren cumplidos con simples manifestaciones de quienes se encuentren en un determinado domicilio:

"Esto significa que si la C. \*\*\*\*\* manifestó ser empleada, ante ese dicho el notificador se debió cerciorar que, en efecto, esa persona tenía una relación laboral con el interesado, y no sólo asentar lo que dicha persona dijo, y tomar esa afirmación como válida sin elementos probatorios que acreditaran ese aserto.

"Así es, además de los requisitos que se han venido analizando respecto de los citatorios, en el acta de diecisiete de abril de dos mil nueve, el notificador señaló que el domicilio coincidía con: '... el señalado en el Registro Federal de Contribuyentes ...' lo cual no brinda garantía de certeza jurídica alguna, pues un requisito de ubicuidad de un domicilio no puede hacerse depender de archivos, como los que constan en el referido registro.

"Frente a lo que se asentó por el notificador queda claro que no existió un verdadero cercioramiento del domicilio en que se actuaba, pues la identificación de ese domicilio no se sustenta en elementos objetivos y razonablemente identificables, sino que se sustenta en apreciaciones del notificador, pues es él quien dice que ése es el domicilio del interesado, porque le consta que es el que está registrado para efectos fiscales.

"Lo anterior es incongruente, porque los elementos de identificación del domicilio y los indicios que permiten cerciorarse de que es verdaderamente el domicilio correcto no dependen de ningún modo de convicciones del notificador sino, como ya se dijo, de elementos objetivos que se deben asentar en el acta.

"Por ello, ante las características del asunto, el acta de notificación es insuficiente, porque no contiene los elementos mínimos para concluir que

se entendió con una empleada del interesado, y que existió un cercioramiento objetivo del domicilio en que se actuaba, sino que, por el contrario, ese supuesto cercioramiento se sustenta en apreciaciones subjetivas del notificador, lo cual hace insuficientes las constancias notificatorias.

"Así es, además de los requisitos que se han venido analizando respecto de los citatorios, en el acta de diecisiete de abril de dos mil nueve, el notificador señaló que el domicilio coincidía con '... el señalado en el Registro Federal de Contribuyentes ...' lo cual no brinda garantía de certeza jurídica alguna, pues un requisito de ubicuidad de un domicilio no puede hacerse depender de archivos, como los que constan en el referido registro.

"Aunado a lo anterior, aunque fuera factible invocar datos de ubicación de un domicilio que consten en el registro comentado, en el acta de notificación que nos ocupa, no se asienta ningún elemento que permita colegir cómo fue que el notificador consultó la base de datos del registro, qué constancias son las que avalan su dicho, ni tampoco las plasmó en el acta de referencia.

"Ahora bien, el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación establece lo siguiente:

**"Artículo 50.** Las autoridades fiscales que al practicar visitas a los contribuyentes o al ejercer las facultades de comprobación a que se refiere el artículo 48 de este código, conozcan de hechos u omisiones que entrañen incumplimiento de las disposiciones fiscales, determinarán las contribuciones omitidas mediante resolución que se notificará personalmente al contribuyente, dentro de un plazo máximo de seis meses contado a partir de la fecha en que se levante el acta final de la visita o, tratándose de la revisión de la contabilidad de los contribuyentes que se efectúe en las oficinas de las autoridades fiscales, a partir de la fecha en que concluyan los plazos a que se refieren las fracciones VI y VII del artículo 48 de este código.

"El plazo para emitir la resolución a que se refiere este artículo se suspenderá en los casos previstos en las fracciones I, II y III del artículo 46-A de este código.

"Si durante el plazo para emitir la resolución de que se trate, los contribuyentes interponen algún medio de defensa en el país o en el extranjero, contra el acta final de visita o del oficio de observaciones de que se trate, dicho plazo se suspenderá desde la fecha en que se interpongan los citados medios de defensa y hasta que se dicte resolución definitiva de los mismos.

"Cuando las autoridades no emitan la resolución correspondiente dentro del plazo mencionado, quedará sin efectos la orden y las actuaciones que se derivaron durante la visita o revisión de que se trate.

"En dicha resolución deberán señalarse los plazos en que la misma puede ser impugnada en el recurso administrativo y en el juicio contencioso administrativo. Cuando en la resolución se omita el señalamiento de referencia, el contribuyente contará con el doble del plazo que establecen las disposiciones legales para interponer el recurso administrativo o el juicio contencioso administrativo.

"Siempre se podrá volver a determinar contribuciones o aprovechamientos omitidos correspondientes al mismo ejercicio, cuando se comprueben hechos diferentes. La comprobación de hechos diferentes deberá estar sustentada en información, datos o documentos de terceros, en la revisión de conceptos específicos que no se hayan revisado con anterioridad, en los datos aportados por los particulares en las declaraciones complementarias que se presenten o en la documentación aportada por los contribuyentes en los medios de defensa que promuevan y que no hubiera sido exhibida ante las autoridades fiscales durante el ejercicio de las facultades de comprobación previstas en las disposiciones fiscales, de conformidad con lo previsto por el último párrafo del artículo 46 de este código.<sup>1</sup>

"La quejosa, desde la fase contenciosa administrativa adujo que la autoridad le notificó la resolución controvertida fuera del plazo de seis meses a que alude el artículo 50, transcrito anteriormente.

"Contrario a lo resuelto por la Sala Fiscal la notificación de la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\* , de treinta y uno de marzo de dos mil nueve, no fue legalmente notificada el diecisiete de abril de dos mil nueve, por lo cual debe tenerse como fecha de notificación aquella en que la hoy quejosa se hizo sabedora del acto administrativo, es decir, el 29 de junio de dos mil nueve, tal y como consta en su escrito inicial de demanda (foja 2 del juicio contencioso administrativo).

"En este sentido, si el acta final de visita se levantó el veintisiete de noviembre de dos mil ocho (foja 355 del juicio contencioso administrativo) el plazo de seis meses a que se refiere el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación fenecía el veintisiete de mayo de dos mil nueve, acorde con la mecánica de cómputo de plazos establecida en el artículo 12 del ordenamiento invocado.

"Por lo tanto, si la quejosa, desde la fase contenciosa, se hizo sabedora de la resolución impugnada el día veintinueve de junio de 2009, resulta evidente que el plazo de seis meses que se analiza se excedió, por lo cual la consecuencia de esa violación es que quede sin efectos la orden de visita y todas las actuaciones que se derivaron de la misma.

"En consecuencia, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso, para que la responsable deje sin efectos la sentencia combatida y, en su lugar, dicte otra, siguiendo los lineamientos establecidos en la presente ejecutoria."

CUARTA.—**Consideración previa sobre la posible existencia de contradicción de tesis.** Debemos señalar, en principio, que en relación con los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes no existe jurisprudencia, —sólo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito emitió la tesis aislada **II.3o.A.1a (10a.)**,<sup>1</sup> sin embargo, eso no es un requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción de tesis planteada, para luego definir, de ser el caso, cuál de ellos debe prevalecer.

Así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis que a continuación se indican:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.—Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."<sup>2</sup>

"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 inte-

<sup>1</sup> Consultable en la página 1265 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 2, marzo de 2012, correspondiente a la Décima Época.

<sup>2</sup> Consultable en la página 35 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 83, noviembre de 1994, tesis P. L/94, correspondiente a la Octava Época.

gración 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."<sup>3</sup>

Esto es así, porque de los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero,<sup>4</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 225<sup>5</sup> de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de posturas está condicionada a que los Tribunales Colegiados de Circuito, en las ejecutorias 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.

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

---

<sup>3</sup> Visible en la página 319 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, tesis 2a./J. 94/2000, correspondiente a la Novena Época.

<sup>4</sup> "Artículo 107. ... XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que los motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia. ..."

<sup>5</sup> "Artículo 225. 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, en los asuntos de su competencia."

que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.

En tales condiciones, de conformidad con el criterio adoptado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, puede verse que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que, en el caso de los Tribunales Colegiados de Circuito, en las sentencias que pronuncien:

**a)** Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

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

En ese sentido, se han pronunciado el Pleno del Alto Tribunal y su Primera Sala, en las jurisprudencias P/J. 72/2010 y 1a./J. 22/2010, respectivamente, cuyos contenidos a continuación se transcriben:

"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 impi-

de 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."<sup>6</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa

---

<sup>6</sup> Visible en la página 7 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, correspondiente a la Novena Época.

en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.<sup>17</sup>

Expuesto lo anterior, resulta procedente determinar a continuación, si existe oposición entre los criterios denunciados sobre un mismo tema jurídico que deba ser dilucidado por este Pleno de Circuito:

**QUINTA.—Estudio sobre la existencia de contradicción de tesis.** Los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, que denuncian la contrapostura de criterios, estiman que el Tercer Tribunal Colegiado de las mismas materia y circuito, al resolver el juicio de amparo directo **722/2010**, se pronunció en sentido contrario a lo resuelto por ellos en el juicio de amparo directo **971/2013**, al momento de abordar el tema relativo a la forma en que, tratándose de una notificación personal dentro del procedimiento administrativo de ejecución, prevista por el artículo 137 de Código Fiscal de la Federación, el notificador debe cerciorarse y, por tanto, circunstanciar en la razón respectiva, desde el momento de la entrega del citatorio, la ubicación del domicilio en el que se constituye y que éste corresponde al contribuyente buscado, además, asentar la forma en que comprobó el vínculo que existe entre el contribuyente y el tercero con quien se deja el citatorio y, en su caso, se lleva a cabo la diligencia de notificación, lo que hace patente para ellos que, derivado de las respectivas interpretaciones al referido numeral, arribaron a conclusiones discrepantes (fojas 1 y 2).

En ese tenor, es preciso sintetizar los puntos medulares de las ejecutorias que dieron origen a la presente denuncia y que pueden resultar contrastantes, tomando en cuenta sus respectivas circunstancias fácticas, a fin de identificar aspectos antagónicos de los planteamientos jurídicos y determinar si existe la contradicción de tesis.

---

<sup>17</sup> Consultable en la página 122, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, correspondiente a la Novena Época.

• Respecto del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**.

**Circunstancias fácticas.** De los antecedentes narrados en la ejecutoria del juicio de amparo directo **971/2013**, se advierte que el veintinueve de octubre de dos mil trece, \*\*\*\*\* promovió demanda de amparo directo, contra el acto reclamado que hizo consistir en la sentencia definitiva de trece de septiembre de dos mil trece, dictada en el juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\* , del índice de la Primera Sala Regional Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en las partes en que reconoció la legalidad y validez de la resolución impugnada; de dicho juicio administrativo se reseñó lo siguiente:

a) Que por escrito presentado el cinco de febrero de dos mil trece, en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; \*\*\*\*\* , **por conducto de su representante** \*\*\*\*\* , demandó la nulidad de las resoluciones contenidas en el oficio \*\*\*\*\* de treinta y uno de octubre de dos mil doce; las diversas con número de control \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres y veintitrés de mayo de dos mil doce, emitidas por la Administración Local Jurídica de Naucalpan del Servicio de Administración Tributaria.

b) Que de la demanda de nulidad de referencia, correspondió conocer a la Primera Sala Regional Hidalgo México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien la registró como juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\*; posteriormente, la persona moral de que se trata, mediante recurso de veinticinco de junio de dos mil trece amplió su demanda, misma que fue admitida a trámite, por acuerdo emitido el día veintiséis del mes y año citados; previos los trámites procesales respectivos, en su momento dictó sentencia definitiva, en la que resolvió declarar la nulidad de la resolución impugnada contenida en el oficio \*\*\*\*\* de treinta y uno de octubre de dos mil doce, en la parte en que se sobreseyó en el recurso de revocación, intentado contra la resolución identificada con el número de control \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce; por otro lado, reconoció la legalidad y validez de la resolución identificada con el número de control \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinante de los créditos fiscales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

c) Inconforme con tal determinación, \*\*\*\*\* , **por conducto de su representante** \*\*\*\*\* , promovió juicio de amparo directo, del que correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, quien lo registró con el número **971/2013** y, mediante

ejecutoria de trece de febrero de dos mil catorce, determinó **negar** el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

En ese sentido, el aludido Tribunal Colegiado efectuó un análisis e interpretación del contenido del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, para determinar que las diligencias de notificación que se impugnan, son válidas.

Para llegar a esa conclusión, se sustentó en tres premisas, a saber:

a) Que la circunstanciación a que se refiere el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación implica que el notificador debe asentar en el acta respectiva las razones por las cuales entendió la notificación con una persona distinta del destinatario, para lo cual deberá precisar el domicilio en el que se constituyó, los datos de quien recibió el citatorio, así como los de la persona con quien entendió la diligencia.

b) Que los datos que debe obtener el notificador son aquellos fundamentos o antecedentes que sean aptos para identificar al tercero, de donde deriva que la legalidad de una diligencia de notificación se sustenta, entonces, en los datos objetivos que se plasmen y que permitan tener la certeza de que el funcionario realizó la diligencia en el lugar indicado y que buscó al interesado; sin embargo, no puede exigirse que sean, necesariamente, aquellos que establezcan la relación o vínculo que guarda ese tercero con el interesado, ni que exprese la razón del porqué se encuentra en el domicilio, menos aún, que se le exija una identificación determinada, por la simple razón de que la ley de la materia no lo establece.

c) Que para circunstanciar el acta de notificación, es necesario que el notificador asiente datos que objetivamente permitan concluir que la diligencia se practicó en el domicilio señalado, que se buscó al contribuyente o a su representante y que, ante la ausencia de éstos, se entendió la diligencia con quien se encontraba en el domicilio, es decir, un vecino o un tercero. En este caso, si el tercero no proporciona su nombre, no se identifica, ni señala la razón de por qué está en el lugar o su relación con el interesado —**pues no se está constreñido a ello**— se requerirá que el notificador asiente diversos datos que objetivamente lleven a estimar que la diligencia se practicó en el domicilio, como son las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que abrió la puerta o que atiende la oficina, porque se encontraba detrás de un escritorio u otros datos diversos que, indubitablemente, conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que dará noticia al interesado, tanto de la búsqueda, como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva.

En ese contexto, consideró que las diligencias que realizó el notificador, verificador y ejecutor, adscrito a la Administración Local de Recaudación de Naucalpan de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, para entregar en el domicilio ubicado en calle \*\*\*\*\* , número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , Municipio de Tlalnepan-tla de Baz, Estado de México, los citatorios de siete de diciembre de dos mil once, así como los diversos de uno de marzo, nueve de abril y quince de mayo de dos mil doce, para notificarle los requerimientos de obligaciones omitidas \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , así como las resoluciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , resultan válidos, pues en ese momento el notificador no debía circunstanciar la forma en que se cercioró del domicilio y llegó a tal convicción; determinación que apoyó en la jurisprudencia número 2a./J. 60/2008,<sup>8</sup> emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De manera que en el asunto de que se trata, se tuvo como hecho cierto que, el notificador entendió las diligencias con dos personas que lo atendieron en el domicilio de la contribuyente, que dijeron ser mayores de edad, empleados de la búsqueda y que se identificaron con su respectiva credencial

---

<sup>8</sup> "CITATORIO PREVIO A LA NOTIFICACIÓN PERSONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. NO REQUIERE QUE SE CIRCUNSTANCIE LA FORMA EN QUE EL NOTIFICADOR SE CERCIORÓ DEL DOMICILIO Y LLEGÓ A TAL CONVICCIÓN.—De la relación armónica de los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, y de las jurisprudencias 2a./J. 15/2001, 2a./J. 40/2006, 2a./J. 101/2007 y 2a./J. 158/2007, de rubros: 'NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).', 'NOTIFICACIÓN PERSONAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER LAS FORMALIDADES PARA SU PRÁCTICA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.', 'NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EN EL ACTA RELATIVA EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN FORMA CIRCUNSTANCIADA, CÓMO SE CERCIORÓ DE LA AUSENCIA DEL INTERESADO O DE SU REPRESENTANTE, COMO PRESUPUESTO PARA QUE LA DILIGENCIA SE LLEVE A CABO POR CONDUCTO DE TERCERO.' y 'NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. LA RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA DEBE ARROJAR LA PLENA CONVICCIÓN DE QUE SE PRACTICÓ EN EL DOMICILIO DEL CONTRIBUYENTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).', respectivamente, se advierte que la diligencia de notificación personal del acto administrativo, entre otros aspectos, debe proporcionar plena convicción de que se practicó en el domicilio del contribuyente. Ahora bien, el citatorio previo a la notificación personal que debe formular el notificador cuando no encuentre al visitado para que lo espere a una hora fija del día siguiente o para que acuda a notificarse, constituye una formalidad diversa a la obligación que debe cumplirse en las actas de notificación, en las que deben de asentarse todos los datos de circunstancia, incluyendo la forma como el notificador se cercioró del domicilio de la persona que debe notificar y tuvo convicción de ello, de acuerdo con los diversos elementos con los que cuenta y según el caso concreto, de manera que es innecesario que el notificador asiente de manera circunstanciada en el mencionado citatorio previo, el modo en que se cercioró del domicilio correcto y llegó a tal convicción." Visible en la página 501 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, correspondiente a la Novena Época.

para votar expedida por el Instituto Federal Electoral; asimismo, el diligenciarío requirió la presencia del contribuyente o su representante legal, y en respuesta le indicaron que no se encontraba presente porque "se encontraba laborando"; "se encontraba atendiendo otro asunto", "salió" y que "estaba trabajando"; por lo que con ellos dejó el citatorio para que la interesada, a través de su representante, lo esperara al día siguiente, para notificarle los referidos requerimientos y resoluciones.

Ahora, en cuanto a las actas de notificación, de ocho de diciembre de dos mil once, así como de dos de marzo, diez de abril y dieciséis de mayo de dos mil doce, el notificador, verificador y ejecutor adscrito a la administración Local de Recaudación de Naucalpan de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria, se constituyó nuevamente en el domicilio de la contribuyente ubicado en \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, \*\*\*\*\* , a fin de notificarle los requerimientos de obligaciones omitidas \*\*\*\*\* de dos de diciembre de dos mil once, \*\*\*\*\* de veintitrés de febrero de dos mil doce y \*\*\*\*\* de veintiocho de marzo de dos mil doce, así como las resoluciones \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de tres de mayo de dos mil doce, determinantes de los créditos fiscales \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , diligencias en las que se cercioró que ese era el domicilio de la contribuyente, indicando que ello lo concluyó atendiendo a la nomenclatura de la calle \*\*\*\*\* , precisando entre qué calles se ubica, así como por el número exterior del inmueble, mismo que coincide con el asentado en el documento a notificar, lo que corroboró además con el dicho de las personas que lo atendieron en las respectivas diligencias; quienes además, lo atendieron en el domicilio de la contribuyente, manifestaron ser mayores de edad, tener la relación de empleados de la búsqueda y se identificaron con su respectiva credencial de elector, expedidas a su favor por el Instituto Federal Electoral, a quienes requirió nuevamente la presencia de la contribuyente o de su representante legal, indicándole aquellos que no se encontraba por diversas razones, de manera que, al no esperarlo, practicó la diligencia con esas personas.

Bajo esas premisas, el Tribunal Colegiado concluyó que se notificó legalmente a la contribuyente, pues se cumplieron los requisitos de circunstanciación, previstos por los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, porque, al practicar las diligencias, el notificador se cercioró de encontrarse en el domicilio de la búsqueda, con base en las circunstancias siguientes:

a) Porque el lugar donde se constituyó coincidía con el señalado en los indicadores oficiales, así como con el señalado en el apartado de datos de los documentos a notificar;

b) Tuvo a la vista el número exterior; y,

c) Así se lo informaron las personas con quien entendió las diligencias, en el referido domicilio.

Asimismo, consideró que en la etapa de entrega de citatorios no es necesario que el notificador exponga la forma en que se cercioró de estar en el domicilio correcto, porque no es exigible en esa instancia.

En ese sentido, concluyó que no cabe duda de que el notificador se cercioró de que existe un vínculo entre aquellos que atendieron la diligencia, con la persona moral buscada, pues se asentó que eran empleados de ésta y ello es garantía de que no se encontraban en el domicilio por circunstancias accidentales, sino derivado de una relación laboral, lo que garantiza que informarían o harían llegar a su destinatario los documentos a notificar.

Por tanto, adujo que el notificador asentó datos que objetivamente permiten concluir lo siguiente:

- Que las diligencias respectivas se practicaron en el domicilio de la contribuyente.

- Que se buscó a la interesada o a su representante legal y que ante su ausencia, se entendió la diligencia con quienes se encontraban en el domicilio, terceros que proporcionaron sus nombres, se identificaron y manifestaron ser empleados de la contribuyente.

- Que los terceros justificaron la razón por la que estaban en el lugar y su relación con la interesada; aunado a que el notificador, en el acta de notificación, hizo referencia de las calles entre las cuales se encontraba el domicilio de la persona buscada, para proporcionar datos objetivos que permiten estimar que la diligencia se practicó en el lugar correcto; de manera que los diligenciarios cumplieron con los requisitos de circunstanciación, previstos por los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, tal como lo dispone la jurisprudencia 2a./J. 82/2009,<sup>9</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En ese contexto, concluyó con el tema abordado afirmando lo siguiente:

---

<sup>9</sup> El contenido de la citada jurisprudencia se transcribe en párrafos posteriores.

1) No es necesario exigir que los terceros acrediten su relación habitual con la contribuyente y se cerciore de ello más allá de lo que, objetiva y obligadamente, tiene que hacer, en términos de los artículos y la jurisprudencia invocados.

2) La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho patente el criterio de que los datos que debe obtener el notificador son aquellos fundamentos o antecedentes que sean aptos para identificar al tercero, y que permitan tener cierta certeza de que el funcionario practicó la diligencia en el lugar indicado y que se buscó al interesado.

3) Que no puede exigirse que esos datos sean los que establezcan el vínculo o relación que guarda el tercero con el interesado; ni que exprese la razón del porqué se encuentra en el domicilio, menos aún, el que se le exija una identificación determinada, por no establecerlo la ley.

4) Que sólo en el caso de que el tercero no proporcione su nombre, no se identifique, ni señale la razón de porqué está en el lugar o su relación con el interesado —pues no está constreñido a ello—, se requerirá que el notificador asiente diversos datos que lleven objetivamente a estimar que la diligencia se practicó en el domicilio, **lo que en el caso analizado no aconteció**, por lo que era innecesario que el notificador asentara diversos datos que indudablemente conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que daría noticia al interesado tanto de la búsqueda, como de la fecha y hora en que se practicaría la diligencia de notificación respectiva.

5) Es innecesario exigir al notificador que circunstanciara en las actas relativas, con qué otros elementos se había cerciorado de que estaba acreditado el nexo y/o vínculo laboral entre las personas con las que se entendió la diligencia y la contribuyente, por ejemplo, credencial de acceso, el contrato individual o colectivo de trabajo, la nómina o algún recibo por concepto de sueldo o que el notificador deba inquirir lo relativo a la antigüedad, su cargo o naturaleza de empleada de confianza, temporal o de base, para confirmar el citado nexo laboral, puesto que no existe fundamento legal ni jurisprudencia para ello.

• En torno al **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito**.

**Circunstancias fácticas.** De los antecedentes narrados en la ejecutoria del juicio de amparo directo **722/2010**, se obtiene lo siguiente:

a) Que por escrito presentado el treinta de junio de dos mil nueve, ante la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales México-Hidalgo, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, \*\*\*\*\*, ejerció acción de nulidad, de la resolución contenida en el oficio \*\*\*\*\* de treinta y uno de marzo de la anualidad antes citada, emitida por el administrador local de auditoría en Naucalpan, en la que se determinó la cantidad que debía pagar por concepto de impuesto sobre la renta, recargos y multas, correspondiente al ejercicio fiscal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil nueve.

b) De la demanda de nulidad de referencia correspondió conocer a la Primera Sala Regional Hidalgo-México del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien la registró como juicio contencioso administrativo \*\*\*\*\* y, en su oportunidad, el once de junio de dos mil diez, dictó sentencia en la que determinó reconocer la validez del acto impugnado en el juicio de nulidad.

c) Inconforme con esa determinación, el dos de septiembre de dos mil diez, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo directo, del que correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, quien le asignó el número de expediente **722/2010** y, mediante ejecutoria de seis de octubre de dos mil once, determinó conceder el amparo al quejoso.

En la referida ejecutoria, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito** también efectuó un análisis e interpretación de los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación, estableciendo las siguientes premisas:

a) La notificación personal es una forma de comunicación jurídica e individualizada, cuyos requisitos formales están determinados en el ordenamiento jurídico, que rige el acto, y que están encaminados a procurar que exista certeza de que el interesado reciba la comunicación, sin las cuales la notificación carece de validez.

b) Que debe existir certeza de que la notificación se efectúa en el lugar señalado donde legalmente se le puede ubicar con el interesado o su representante legal, según corresponda, así como las circunstancias que en su caso hayan llevado al notificador a realizar la diligencia con persona distinta al interesado, sea un tercero que se encuentre en el domicilio o un vecino.

c) Que en caso de que la diligencia se atienda con un tercero, resulta indispensable que se asienten circunstanciadamente los pormenores con los

cuales se acredite que el tercero no está en el domicilio por circunstancias accidentales, lo que se logra si asienta en el acta el vínculo de tales personas con el contribuyente, para lo cual debe precisar los elementos de convicción que corroboran ese vínculo, lo cual ofrece garantía de que informarán al interesado sobre la notificación.

**d)** Que es indispensable que las circunstancias que hayan llevado al notificador a realizar la comunicación oficial por conducto de un tercero, se asienten en forma expresa y pormenorizada, porque el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación ordena que la notificación se realice directamente al interesado, pero si no se le encuentra, debe dejarse citatorio en el domicilio, por conducto de quien esté presente para que espere a hora fija del día hábil siguiente, pero especificando el vínculo que tiene ese tercero con el interesado y asentando las razones que permitan corroborar que no se encontraba en el domicilio por cuestiones accidentales.

El citatorio vincula al interesado o quien legalmente lo represente a esperar al fedatario a la hora fijada, de no hacerlo, tendrá que soportar la consecuencia de que, ante su ausencia, la notificación personal se llevará a cabo por conducto de la persona que se halle presente o en su caso con un vecino.

Por tanto, en la segunda ocasión en que el notificador se presente a la hora especificada en el citatorio, el diligenciario debe acudir en busca del interesado o de su representante, si lo encuentra, le hará la notificación respectiva, pero si no es así y no aguardan a la cita, el notificador estará facultado para practicar la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o, en su defecto, con un vecino.

Cuando el citatorio se lleve a cabo con un tercero es indispensable que se asiente que aquél no se encontraba en el domicilio por cuestiones accidentales y qué clase de vínculo le une con el interesado.

**e)** Que para hacer efectivo el apercibimiento contenido en el citatorio, debe constar, necesariamente, que se cumplieron las formalidades esenciales, a fin de demostrar que el interesado incumplió lo ordenado, lo que justifica la aplicación de la consecuencia prevista; de no ser así, no puede hacerse efectivo.

Bajo esas premisas jurídicas, es que determinó que, en el caso, el citatorio de dieciséis de abril de dos mil nueve, relativo a la notificación de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, no cumplía con la circunstanciación debida, por las razones siguientes:

1) Que el citatorio se entendió con una tercera que se encontraba en el domicilio, sin embargo, el notificador no asentó los pormenores que aseguran que no se encontraba ahí por razones accidentales, ni precisó las circunstancias que permitieran acreditar el vínculo que unía a esa persona con el buscado, puesto que a pesar de que señaló ser empleada, no lo acreditó, ni el notificador intentó corroborar ese aserto.

2) La diligencia en que se dejó el citatorio y la correspondiente acta de notificación son ilegales, porque el notificador no se cercióró de que la tercera que lo atendió, no se encontrara en el domicilio por causas accidentales, pues a pesar de que dijo ser empleada, el notificador no le exigió la exhibición del documento que acreditara esa relación; en esa medida, aduce que no existe certeza respecto de que la persona que atendió el citatorio fuese en realidad empleada de la persona buscada, pues no se asentaron los pormenores que dieran precisión y claridad respecto al vínculo que unía a la persona que atendía la diligencia, con la actora, tampoco se precisaron las razones que aseguraran que no se encontraba en el domicilio de manera accidental.

3) El acta de notificación de la resolución es ilegal, porque el notificador no recabó la documentación o los elementos de convicción que de manera indubitable acreditaran la manifestación de la tercera, quien se ostentó como empleada y no lo demostró; pues para ello se requería algo más que su dicho, en la medida de que las formalidades previstas por el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, no se cumplen con simples manifestaciones de quienes se encuentren en el domicilio y, a pesar de ello, el notificador actuó como si lo hubiera acreditado.

4) En el acta de notificación, el notificador asentó que el domicilio coincidía con el señalado en el Registro Federal de Contribuyentes, lo cual no brinda certeza jurídica, pues un requisito de ubicuidad de un domicilio, no puede hacerse depender de archivos, lo que pone de manifiesto que no existe un verdadero cercioramiento del domicilio en que se actuaba.

5) No existió un verdadero cercioramiento del domicilio en que se actuaba, pues la identificación que de aquél se hizo, no se sustenta en elementos objetivos y razonablemente identificables, sino en apreciaciones del notificador, al indicar que le consta que es el domicilio del buscado, porque es el que tiene registrado para efectos fiscales, sin que exista dato alguno que permita colegir cómo fue que el notificador consultó tal registro; lo que estima incongruente, porque los elementos de identificación del domicilio y los indicios

que permiten cerciorarse de que es verdaderamente el domicilio correcto, no dependen de ningún modo, de convicciones del notificador, sino de elementos objetivos que se deben asentar en el acta.

6) Al resultar ilegal la diligencia de diecisiete de abril de dos mil nueve, se debía estar a la fecha en que el contribuyente se hizo sabedor del acto administrativo y, al considerar que habían transcurrido, entre el acta final de visita y la fecha de conocimiento de la resolución, más de seis meses, conforme con lo dispuesto por el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el numeral 12 de dicha legislación, se determinó que quedaba sin efectos la orden de visita y todas las actuaciones que derivaron de la misma; por lo que se concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión a \*\*\*\*\*.

Una vez analizadas las razones que ambos tribunales esgrimieron para resolver el asunto puesto a su consideración, se puede concluir, en principio, que sí hay una **contradicción de posturas**, respecto de la interpretación que se dio a los artículos 134, fracción I y 137 del Código Fiscal de la Federación.

Lo anterior se considera así, ya que ambos Tribunales Colegiados resuelven en el respectivo amparo directo de su conocimiento, conforme a lo que dispone el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, relativo a las formalidades que se deben cumplir para realizar una notificación personal, dentro de un procedimiento administrativo de ejecución, específicamente cuando a la primera búsqueda no se encuentra al interesado o a su representante legal y se le deja citatorio con un tercero para que lo espere el día y hora hábil siguiente y el contribuyente o su representante legal no espera al notificador, en cuyo caso, se entiende la diligencia con un tercero o incluso con un vecino, tópicos sobre el que los Tribunales Colegiados contendientes asumen posturas diferentes, respecto de una misma cuestión fáctica, sobre los siguientes temas:

a) Las circunstancias que se deben narrar en el acta que levante el notificador, a fin de que exista certeza jurídica de que se constituyó en el domicilio del interesado y que éste es correcto.

b) La circunstanciación que se requiere, a efecto de tener por acreditado que el tercero a quien se requirió la presencia del buscado, dio informes sobre su ausencia y, por tanto, que quien recibe el citatorio para que aquél espere al funcionario fiscal en determinado día y hora, no está en el domicilio por causas accidentales; que existe un vínculo entre él y el contribuyente, así como la necesidad o no de demostrarse ese vínculo y en qué términos.

Sin embargo, este Pleno de Circuito estima que a pesar de que los tribunales contendientes adoptaron criterios discrepantes al resolver sobre una misma cuestión fáctica, se debe declarar **inexistente** la presente denuncia de contradicción de tesis, en términos de lo que dispone el artículo 226, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente.

Se afirma lo anterior, en razón de que, al dictar sentencia el trece de febrero de dos mil catorce, en el juicio de amparo directo **971/2013**, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito** efectuó el estudio del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación bajos dos vertientes, a saber:

**a) Formalidades que se deben cumplir en la entrega del citatorio.**

En relación con este tópico, el órgano colegiado que nos ocupa afirmó que el citatorio previo que debe formular el notificador, cuando no encuentre al visitado para que éste lo espere a una hora fija del día siguiente o para que acuda a notificarse, implica una formalidad diversa a la obligación que debe cumplirse en las actas de notificación en la que sí deben asentarse todos los datos de circunstanciación.

En torno a este tema, sustentó su argumentación en el contenido de la jurisprudencia **2a./J. 60/2008**, del rubro siguiente: "CITATORIO PREVIO A LA NOTIFICACIÓN PERSONAL DEL ACTO ADMINISTRATIVO. NO REQUIERE QUE SE CIRCUNSTANCIE LA FORMA EN QUE EL NOTIFICADOR SE CERCIORÓ DEL DOMICILIO Y LLEGÓ A TAL CONVICCIÓN.", emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **19/2008-SS**, en la que se concluyó, esencialmente, que el citatorio previo a la notificación personal que debe formular el notificador, cuando no se encuentre al visitado, para que lo espere a hora fija del día siguiente o para que acuda a notificarse, constituye un instrumento que se deja a persona distinta del particular visitado, a fin de conminarlo para que aguarde al encargado de practicarla, actuación diversa al levantamiento del acta de notificación.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> "Ahora bien, en las ejecutorias que participan en la presente contradicción, los tribunales contendientes coinciden en que hay que atender a las formalidades que el acto de notificación debe revestir de conformidad con las especificadas por la Segunda Sala en la jurisprudencia 2a./J. 15/2001.

"No obstante, dichos órganos jurisdiccionales divergen en relación con la diligencia de entrega de citatorio previo a la notificación personal, en cuanto a cómo debe ser el requisito de circunstanciación del domicilio, en tanto que uno de ellos afirma que, entre los datos que el notificador debe pormenorizar en el citatorio redactado debe anotar los relativos a las circunstancias por las

**b) La necesidad de demostrar que el tercero con quien se entien-  
de la diligencia de entrega de citatorio y el acta de notificación, tiene  
vínculo o relación con el contribuyente buscado.**

En relación con este tema, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Segundo Circuito estableció que no es necesario que el notifica-

---

cuales el notificador se cercioró del domicilio y la forma en que tuvo convicción de ello para que pudiera válidamente llevar a cabo la diligencia, lo cual, desde la perspectiva de dicho tribunal contendiente, tiene el propósito de garantizar la seguridad jurídica en beneficio del particular.

"En cambio, el otro órgano colegiado sostiene que aun cuando la entrega del citatorio constituye una formalidad esencial de la notificación cuando el notificador no encuentra al interesado en la primera búsqueda, no se requiere de tal circunstanciación, ya que en el momento en que se procede a notificar personalmente el acto administrativo es cuando realmente se perfecciona dicho acto y en cuya diligencia se dan las razones que justifican la citación.

"Así, para resolver el punto de contradicción es necesario determinar si la falta de precisión de las circunstancias sobre el cercioramiento del domicilio y la forma en que el notificador tuvo la convicción de que corresponde al de aquel que ha de notificar, genera o no estado de inseguridad jurídica en perjuicio del interesado.

"Al respecto, cabe destacar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, antes transcrito, cuando el notificador no encuentre al destinatario o a su representante legal, le debe dejar citatorio para que lo espere a hora fija del día hábil siguiente, en el entendido que, de no atender el citatorio, la diligencia se practicará con quien se encuentre en el domicilio.

"Ahora bien, la notificación personal es una forma de comunicación jurídica e individualizada, cuyos requisitos formales generalmente están predeterminados en el ordenamiento jurídico que rige el acto, a fin de procurar que haya certeza de que el interesado reciba efectivamente dicha comunicación en función de los efectos jurídicos que de ella derivan, puesto que la resolución que se notifica podría afectar sus derechos e intereses.

"De ahí que, dada la naturaleza e importancia de los actos a notificar, el legislador trató de establecer un conjunto de formalidades específicas para la práctica de las notificaciones personales, sin las cuales la notificación personal carecería de validez, pues para garantizar la adecuada defensa del particular, el legislador ha rodeado a las notificaciones de distintas formalidades que las proveen de certeza.

"Luego, si las formalidades que la ley exige para la práctica de las notificaciones personales tienen aquella finalidad, orientada a que exista certidumbre de que el interesado tendrá conocimiento de la resolución notificada o, cuando menos, que exista presunción fundada de que la resolución respectiva habrá de llegar a ser conocida por el interesado o su representante, esto último para el caso de que la notificación se realice por conducto de la persona que se halle en el domicilio; debe existir entonces, la certeza de que la notificación se efectúa en el lugar señalado para tal efecto, con el interesado o su representante legal, según corresponda; así como las circunstancias que, en su caso, hayan llevado al notificador a realizar la diligencia con persona distinta al interesado, sea un tercero que se encuentre en el domicilio o un vecino; todo ello, con el propósito de que se satisfagan los requisitos de motivación y fundamentación de los que debe estar revestido todo acto de autoridad y a fin de no provocar incertidumbre en la esfera jurídica del gobernado.

"Así, el citatorio vincula al interesado o a quien legalmente lo represente, a esperar al fedatario a la hora fijada, ya que de no hacerlo tendrán que soportar como consecuencia que, ante su ausencia, la notificación personal se llevará a cabo por conducto de la persona que se halle presente o de un vecino.

"En la segunda ocasión, a la hora especificada en el citatorio, el fedatario debe también acudir en búsqueda del interesado o, en su caso, del representante. Si encuentra al destinatario, debe

dor exija que los terceros acrediten su relación habitual con la contribuyente y se cerciore de ello, más allá de lo que objetiva y obligadamente tiene que hacer, en términos de los artículos y la jurisprudencia invocados.

---

hacerle la notificación respectiva, pero en caso de que no ocurra así y la persona citada o su representante no aguarde a la cita, el notificador se encontrará facultado para practicar la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o, en su defecto, con un vecino.

"Como se ve, con el precepto analizado se procura que la notificación se realice en forma directa al interesado o a su representante y sólo ante la inobservancia del deber de aguardar al fedatario a la hora fija precisada en el citatorio, tendrá lugar la consecuencia consistente en que la diligencia se realizará con la persona que se halle presente o con un vecino.

"De manera que el citatorio conlleva el apercibimiento de que, en caso de que la persona citada o su representante no esperen al notificador a la hora fijada, la actuación se llevará a cabo con tercera persona, con el riesgo que ello implica, al quedar legalmente notificado sin que haya certidumbre total de que la comunicación oficial respectiva llegará a sus manos.

"Así lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el nueve de mayo de dos mil siete, la contradicción de tesis 72/2007-SS entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

"En este orden de ideas y tratándose específicamente de la jurisprudencia 2a./J. 15/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sustentó lo siguiente:

"No. Registro IUS: 189933

"Jurisprudencia

"Materia administrativa

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

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

"Tomo: XIII, abril de 2001

"Tesis: 2a./J. 15/2001

"Página: 494

"NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).—Si bien es cierto que dicho precepto únicamente prevé la obligación del notificador de levantar razón circunstanciada de las diligencias, tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución y, en concreto, cuando la persona que se encuentre en el lugar o un vecino con quien pretendan realizarse aquéllas, se negasen a recibir la notificación, también lo es que atendiendo a las características propias de las notificaciones personales, en concordancia con las garantías de fundamentación y motivación que debe revestir todo acto de autoridad, la razón circunstanciada debe levantarse no sólo en el supuesto expresamente referido, sino también al diligenciarse cualquier notificación personal, pues el objeto de las formalidades específicas que dispone el numeral en cita permite un cabal cumplimiento a los requisitos de eficacia establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el respeto a la garantía de seguridad jurídica de los gobernados.'

"De la jurisprudencia anterior, entre otros aspectos, destaca el relativo a que en concordancia con las garantías de fundamentación y motivación que debe revestir todo acto de autoridad, la obligación del notificador de levantar razón circunstanciada de las diligencias que practica y a que se refiere el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, tiene lugar al diligenciarse cualquier notificación personal en tanto que así se da cabal cumplimiento a los requisitos previstos en este último precepto y a los diversos de eficacia, establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como también se da el respeto a la garantía de igualdad jurídica.

"Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 40/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, correspondiente a abril de dos mil seis, página doscientos seis, de voz: 'NOTIFICACIÓN PERSONAL. EL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL PREVER

Además, precisó que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho patente el criterio de que los datos que debe obtener el notificador, son aquellos fundamentos o antecedentes que sean aptos para

LAS FORMALIDADES PARA SU PRÁCTICA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.', sostuvo que aun cuando el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en su primer párrafo, no alude de manera expresa al levantamiento del acta circunstanciada en donde se asientan los hechos respectivos, tal obligación deriva tácita y lógicamente del propio precepto, ya que 'debe notificarse personalmente al destinatario en su domicilio, por lo que en la constancia de notificación, deberá constar quién es la persona que se busca y cuál es su domicilio'; en su caso, por qué no puede practicarse la diligencia, quién la atendió, y a quién le dejó citatorio, datos que aunque expresamente no se consignan en la ley, el precepto en cita los prevé tácitamente. "En la jurisprudencia 2a./J. 158/2007, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hace referencia a que, interpretando el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en la diligencia de notificación de carácter personal, la razón circunstanciada que se asienta debe arrojar la plena convicción de que se practicó en el domicilio del contribuyente, entre otros aspectos, criterio del que deriva que si bien no puede exigirse como requisito de legalidad del acta indicada una motivación específica de los elementos de los que se valió el notificador para cerciorarse de estar en el domicilio correcto del contribuyente, la circunstanciación de los pormenores de la diligencia sí debe arrojar la plena convicción de que ésta efectivamente se llevó a cabo en el domicilio de la persona o personas señaladas en el acta.

"La jurisprudencia mencionada es del tenor siguiente:

"No. Registro IUS: 171707

"Jurisprudencia

"Materia administrativa

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

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

"Tomo: XXVI, agosto de 2007

"Tesis: 2a./J. 158/2007

"Página: 563

"NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. LA RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA DEBE ARROJAR LA PLENA CONVICCIÓN DE QUE SE PRACTICÓ EN EL DOMICILIO DEL CONTRIBUYENTE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).—Conforme a la jurisprudencia 2a./J. 15/2001, de rubro: «NOTIFICACIÓN FISCAL DE CARÁCTER PERSONAL. DEBE LEVANTARSE RAZÓN CIRCUNSTANCIADA DE LA DILIGENCIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN).», publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 494, debe entenderse que aunque el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación no señale expresamente la obligación de que se levante acta circunstanciada de la diligencia personal de notificación en la que se asienten los hechos que ocurran durante su desarrollo, su redacción tácitamente la contempla, por lo que en las actas relativas debe asentarse razón circunstanciada en la que se precise quién es la persona buscada, su domicilio, en su caso, por qué no pudo practicarse la notificación, con quién se entendió la diligencia y a quién se dejó el citatorio, formalidades que no son exclusivas del procedimiento administrativo de ejecución, sino comunes a la notificación de los actos administrativos en general; criterio del que deriva que si bien no puede exigirse como requisito de legalidad del acta indicada una motivación específica de los elementos de los que se valió el notificador para cerciorarse de estar en el domicilio correcto del contribuyente, la circunstanciación de los pormenores de la diligencia sí debe arrojar la plena convicción de que ésta efectivamente se llevó a cabo en el domicilio de la persona o personas señaladas en el acta.'

"...

identificar al tercero, y que permitan tener cierta certeza de que el funcionario practicó la diligencia en el lugar indicado y que se buscó al interesado; que no puede exigirse que esos datos sean los que establezcan el vínculo o relación que guarda el tercero con el interesado; ni que exprese la razón del porqué

---

"En la especie, es el caso que en ninguno de los criterios mencionados se estableció el tema a discusión, relacionado específicamente con el citatorio previo a la notificación personal respecto del cual esta Segunda Sala estima que por ser un documento previo al levantamiento del acta de notificación, no necesariamente requiere que el notificador pormenore los datos relativos a cómo se cercioró del domicilio de la persona a notificar ni la forma en cómo obtuvo convicción de ello.

"En efecto, el citatorio y la citación se han definido del siguiente modo:

"• Citación. Sustantivo formado del verbo citar, y éste del latín *cito*, *-are* *frecuentativo* de *cio*, *-ere*. 'citar (ej justicia)', 'convocar (al Senado)', de donde 'invocar el testimonio de' y finalmente también 'invocar, mencionar'.

"• *Citatio*. *-nis* se encuentra en el bajo latín medieval.

"• Acción de citar. El llamamiento que de orden del Juez se hace a una persona para que comparezca en juicio a estar a derecho.

"Se entiende el llamamiento que se hace de orden judicial por escrito, personalmente o no, a una persona que sea o no parte en determinado litigio, para que se presente en el juzgado o tribunal en el día y hora que se le designa, bien a oír una providencia, o a presentar un acto o diligencia judicial que pueda perjudicarla, bien a prestar una declaración.

"Aviso por el que se cita a alguien para una diligencia. Llamamiento que hace la autoridad penal a una persona.

"Citar requiriendo a alguien para que concurra a realizar un acto procesal determinado.

"Acción y efecto de notificar al demandado el auto recaído en la demanda, por virtud del cual se le llama a estar a derecho, dentro del término de emplazamiento señalado en la ley o establecido por el Juez.

"Comunicación a una parte de una medida solicitada por la parte contraria y concedida de pleno por el Juez, confiriéndosele a aquélla un plazo de tres días para oponerse al cumplimiento de lo resuelto.

"Diligencia por la cual rehace saber a una persona el llamamiento hecho de orden del Juez, para que comparezca en juicio a estar a derecho.

"Llamamiento judicial hecho a personas o personas determinadas para que se presenten a juzgado o tribunal, en el día y hora que se les señale para realizar alguna diligencia o tomar conocimiento de alguna resolución o reclamación susceptible de afectar a sus intereses.

"En derecho procesal, mandato del Juez, ya sea de oficio o a instancia de parte, en virtud del cual se ordena la comparecencia del demandado, un testigo o tercero con el objeto de realizar una diligencia procesal.

"• Citar. Del latín *cito*, *are* *frecuentativo* de *cio*, *-ere*, 'citar (injusticia)', 'convocar (al Senado)', de donde 'invocar el testimonio de' y finalmente también 'invocar, mencionar'.

"Avisar a uno señalándole día y hora y lugar para tratar de algún negocio.

"• Citatorio. Se aplica al mandamiento o despacho con que se cita o emplaza a alguno para que comparezca ante el Juez.

"Gran Diccionario Jurídico de los Grandes Juristas.

"Editores Libros Técnicos

"Autor: Javier G. Canales Méndez.

"Asimismo, doctrinalmente se ha hecho la distinción de los siguientes conceptos:

"• Notificación. Es el acto por el cual se hace saber, en forma legal, una resolución.

"• Citatorio. Significa poner en conocimiento de alguien un mandato para que ocurra a la práctica de alguna diligencia judicial.

se encuentra en el domicilio, menos aún el que se le exija una identificación determinada, por no establecerlo la ley.

Adujo también, que sólo en el caso de que el tercero no proporcione su nombre, no se identifique, ni señale la razón de por qué está en el lugar o su relación con el interesado –pues no está constreñido a ello–, se requerirá que el notificador asiente diversos datos que objetivamente lleven a estimar que la

---

"• Emplazamiento. Es el llamamiento que se hace a una persona física o moral, para que comparezca ante un tribunal a contestar una demanda so pena de sufrir, en su perjuicio, las consecuencias de su omisión.

"Guía de Derecho Procesal Civil

"Cárdenas Editor Distribuidor

"Autor: Rafael Pérez Palma. Tomo I. Pág. 200.

"Así, en términos de lo dispuesto en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, cuando la notificación deba efectuarse personalmente y el notificador no encuentre al visitado, dejará citatorio en el domicilio, para que le espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse; de manera que el citatorio implica una formalidad que constituye un instrumento que se deja a persona distinta del particular visitado a fin de conminarlo para que guarde al encargado de practicarla, actuación diversa al levantamiento del acta de notificación.

"En efecto, el citatorio implica un despacho por el cual se cita a alguien para que ocurra a la práctica de alguna diligencia.

"Entre los requisitos mínimos que deberá contener un citatorio se deberán tomar en cuenta los siguientes: a) fecha y hora en la que se constituye el notificador en el lugar que corresponda; b) cuál es el domicilio en que se constituye el notificador; c) cuál es la persona que se busca y de la que se requiere su presencia; d) cuál es el objeto de la diligencia; e) datos de la persona con la que se entiende la diligencia; f) manifestación de la persona con la que en su caso se entiende la diligencia respecto de la solicitud de la presencia de quien se busca y el carácter con el que se encuentra en el domicilio; g) en caso de que la persona con quien se entienda la diligencia sólo reciba notificaciones en ese domicilio y de no encontrarse la persona que se busca, se procederá a asentar, entre otros datos, la fecha y hora para la espera del notificador y el apercebimiento correspondiente relativo a que de no comparecer la persona a la cita, se realizará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio; y, h) las firmas que en su caso correspondan.

"De este modo será en el inicio del acta de notificación en donde el notificador como parte del acto de notificación deberá asentar de manera pormenorizada las circunstancias por las cuales se cercioró que el domicilio en el que se constituyó corresponde a aquel asentado en el documento que se debía notificar y cómo obtuvo la convicción de ello con el propósito de cumplir, entre otros, con los requisitos de fundamentación y motivación.

"Por tanto, considerando que de acuerdo con las jurisprudencias y los preceptos analizados, es el acta de notificación el documento en el cual el notificador debe asentar todos los datos de circunstanciación, que incluye, desde luego, cómo el notificador se cercioró del domicilio de la persona que debe notificar y cómo tuvo convicción de ello, de acuerdo con los diversos elementos con los que cuente y según el caso concreto; es indudable que es en este último acto procedimental en el que existe la obligación de tal circunstanciación y no en un acto de citatorio previo a dicha diligencia.

"Lo anteriormente considerado se corrobora con la actual redacción del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el cual no se consideran como omisión de los requisitos formales ni como vicio del procedimiento para efectos de la ilegalidad de una resolución administrativa, algunas irregularidades que, entre otras, refiere a la falta de circunstanciación de la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse."

diligencia se practicó en el domicilio, como son las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que abrió la puerta o que atiende la oficina porque se encontraba en el interior, porque se encontraba detrás de un escritorio u otros datos diversos que indudablemente conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que daría noticia al interesado, tanto de la búsqueda, como de la fecha y hora en que se practicaría la diligencia de notificación respectiva.

Asimismo, concluyó que es innecesario exigir al notificador que circunstancie en las actas relativas, con qué otros elementos se había cerciorado de que estaba acreditado el nexo y/o vínculo laboral entre la persona con la que se entendió la diligencia y la contribuyente, por ejemplo, credencial de acceso, el contrato individual o colectivo de trabajo, la nómina o algún recibo por concepto de sueldo o que el notificador deba inquirir lo relativo a la antigüedad, su cargo o naturaleza de empleada de confianza, temporal o de base, para confirmar el citado nexo laboral, puesto que no existe fundamento legal ni jurisprudencia para ello.

El criterio adoptado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, lo hizo derivar de la jurisprudencia **2a./J. 82/2009**, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **85/2009**, donde el tema abordado fue el relativo a determinar si, a efecto de circunstanciar debidamente las actas levantadas con motivo de la entrega del citatorio y de la posterior notificación que regula el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, el funcionario respectivo debe asentar, entre otros datos, la relación o vínculo que el tercero con el que se entienden las diligencias, guarda con el contribuyente o su representante legal, y si es necesario que aquél se identifique, resolviendo la materia de la contradicción de la siguiente manera:

"A efecto de salvaguardar esa garantía, en las tesis transcritas se ha establecido una constante: La de que las actas relativas a la notificación deben circunstanciarse debidamente. Específicamente, en cuanto al tema que interesa, en la tesis citada en segundo lugar (2a./J. 60/2007) se establece, por un lado, que el notificador debe levantar acta circunstanciada de las razones por las cuales entendió la notificación con una persona distinta del destinatario, para lo cual deberá precisar el domicilio en el que se constituyó, los datos de quien recibió el citatorio, así como los de la persona con quien se entendió la diligencia y, por otro, que en caso de que quien lo reciba le informe que no se encuentra presente, el notificador deberá practicar la diligencia con el informante, lo cual significa que la persona con quien se entiende la diligencia y la que informa son la misma, de modo que basta con que se asienten los

datos de ésta, para que pueda presumirse que fue la misma que informó sobre la ausencia del destinatario.

**"Del párrafo anterior se observa que, cuando la diligencia de notificación se entiende con '... la persona que se encuentre en el domicilio ...', o bien, con '... un vecino ...', es decir, un tercero, es necesario que el diligenciario asiente en las actas respectivas los datos de aquél a efecto de cumplir con la debida circunstanciación de ellas.**

"La palabra 'dato', según el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española (vigésima primera edición, Madrid, 1992, página 663), significa: '1. Antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de una cosa o para deducir las consecuencias legítimas de un hecho. 2. Documento, testimonio, fundamento. 3. Inform. Representación de una información de manera adecuada para su tratamiento de un ordenador.'

"De acuerdo con la definición anterior y de lo que ha interpretado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, los datos que debe obtener el notificador son aquellos fundamentos o antecedentes que sean aptos para identificar al tercero, de donde deriva que la legalidad de una diligencia de notificación se sustenta entonces en los datos objetivos que se plasmen y que permitan tener la certeza de que el funcionario realizó la diligencia en el lugar indicado y que buscó al interesado; **sin embargo, no puede exigirse que sean, necesariamente, aquellos que establezcan la relación o vínculo que guarda ese tercero con el interesado, ni tampoco que exprese la razón del porqué se encuentra en el domicilio, como lo refirió uno de los Tribunales Colegiados contendientes, menos aún el de que se le exija una identificación determinada, por la simple y sencilla razón de que no lo establece así la codificación de la materia.**

"Así pues, la expresión 'persona que se encuentre en el domicilio' (o sea, el tercero con el que se entienden las diligencias), no puede entenderse como cualquier persona, ya que no puede soslayarse que en el establecimiento o domicilio las personas pueden estar de forma permanente, habitual, temporal o accidental. No podría suponerse que una persona que está de forma circunstancial o accidental en el domicilio sea apta para informar sobre el paradero del contribuyente o de su representante legal, ni, mucho menos, para recibir el citatorio para la práctica de la diligencia; por ello, ésta no puede entenderse con cualquier persona, sino sólo con aquella que, por su vínculo con el contribuyente, ofrezca cierta garantía de que informará sobre el documento a su destinatario. Por esta razón, es innegable que el notificador debe asegurarse de

que el tercero que se halle en el domicilio no está allí por circunstancias accidentales. Por tanto, en el concepto de 'persona que se encuentre en el domicilio', podrían quedar incluidas desde las personas que habitan en el domicilio (familiares o empleados domésticos) hasta las que habitual, temporal o permanentemente están allí (trabajadores o arrendatarios, por ejemplo).

**"Por tanto, a efecto de circunstanciar el acta de notificación en el caso que interesa, es necesario que el notificador asiente datos que objetivamente permitan concluir que la diligencia se practicó en el domicilio señalado, que se buscó al contribuyente o su representante y que ante la ausencia de éstos se entendió la diligencia con quien se concentraba en el domicilio, es decir, un vecino o un tercero, entendido éste en los términos de los párrafos anteriores.** En este caso, si el tercero no proporciona su nombre, no se identifica, ni señala la razón de por qué está en el lugar o su relación con el interesado, **pues quedó visto que no está constreñido a ello**, se requerirá que el notificador asiente diversos datos que objetivamente lleven a estimar que la diligencia se practicó en el domicilio, como son las características del inmueble u oficina, que el tercero se encontraba en el interior, que abrió la puerta o que atiende la oficina porque se encontraba detrás de un escritorio u otros datos diversos que indubitablemente conlleven a la certeza de que se actúa en el lugar correcto y con una persona que dará noticia al interesado tanto de la búsqueda como de la fecha y hora en que se practicará la diligencia de notificación respectiva, es decir, datos objetivos que lleven a concluir que el notificador realmente se constituyó en el domicilio, se cercioró de que es lugar buscado y que ante la ausencia del interesado entendió la diligencia con quien se encontraba en el lugar, circunstanciando estos hechos en la forma indicada.

"Lo anterior significa que, para considerar que las actuaciones respectivas cumplen con la garantía de la debida fundamentación y motivación, no basta que el notificador asiente simplemente que las entendió con 'quien dijo ser tercero compareciente', o frases similares, sino que debe circunstanciarlas debidamente, en los términos que anteceden." **(lo destacado en negrillas es nuestro)**

Así pues, de un ejercicio comparativo entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en el juicio de amparo directo **971/2013** y lo que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó al resolver las contradicciones de tesis **19/2008 y 85/2009**, nos lleva a concluir que el referido cuerpo colegiado, no hizo más que aplicar en relación a la entrega del citatorio, la jurisprudencia emitida por la Segunda Sala, en tanto afirmó que, **en cuanto a las formalida-**

**des que se deben asentar para la entrega del citatorio previo a la notificación personal**, éstas son diversas de aquellas que deben colmarse, al practicarse la notificación misma, por lo que en esa actuación no se requiere que se circunstancie la forma en que el notificador se cercioró del domicilio y llegó a tal convicción.

Asimismo, **en cuanto a la obligación del notificador de cerciorarse del vínculo existente entre el tercero que atiende la diligencia y el contribuyente**, la propia Segunda Sala determinó que la ley no establece la posibilidad de exigir al referido tercero que demuestre esa calidad con documentación alguna, ni la exigencia para el notificador de cerciorarse de ello, con datos más allá de los que le resulten accesibles y que resulten aptos o suficientes para otorgar certeza de que se actúa en el lugar correcto y de que el interesado recibirá la noticia y que únicamente en el caso de que quien atiende la diligencia, no se identifique ni exprese la relación que guarda con el buscado, es cuando surge la exigencia para el notificador de proporcionar mayores datos que corroboren, que la actuación se practicó en el domicilio correcto y con una persona que otorgue certeza de que hará llegar al interesado el citatorio o la propia notificación. Criterio que adoptó en lo medular el Tribunal Colegiado denunciante, al resolver el asunto sometido a su jurisdicción.

Por tanto, al plantearse en realidad la oposición entre la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, contenido en la ejecutoria de amparo **722/2010**, es innegable que debe declararse **inexistente** la denuncia relativa.

Efectivamente, el artículo 225 de la Ley de Amparo vigente señala 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, en los asuntos de su competencia.

En ese sentido, se tiene que, de conformidad con lo establecido por el numeral 226 de la legislación en consulta, las contradicciones de tesis serán resueltas por:

**I.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre sus Salas;

**II.** El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos circuitos, entre los Plenos de

Circuito en materia especializada de un mismo circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito; y,

**III.** Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente.

En el caso, se actualiza el tercero de esos supuestos, al haberse denunciado la contradicción de criterios entre dos Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, dando pie con ello a que sea el Pleno de ese mismo circuito el que se avoque al conocimiento de esa contradicción; sin embargo, resulta patente que para llevar a cabo esa encomienda, los temas que generan ese enfrentamiento de criterios, no deben haber sido definidos jurisprudencialmente por un órgano de mayor jerarquía, como lo es el Pleno de la Suprema de Justicia de la Nación o cualquiera de las Salas que la componen, ya que en ese supuesto no sería posible establecer un criterio diverso al que haya sido sustentado por ese Alto Tribunal, dado que resultaría vinculante para los propios tribunales contendientes e, incluso, para este Pleno de Circuito, conforme a lo establecido por el numeral 217, párrafo primero, de la Ley de Amparo vigente.

Luego entonces, el ámbito competencial de este Pleno de Circuito se circunscribe a dilucidar las contradicciones de tesis que se susciten entre los Tribunales Colegiados del mismo circuito, en las que ciertamente no se haya sustentado un criterio firme por el Máximo Tribunal del País, pues de lo contrario resulta patente que el mismo es el que tendría que prevalecer dada su observancia obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía.

De ahí que cuando uno de los tribunales contendientes se limita a aplicar una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, bajo ese contexto, surge una postura antagónica con otro tribunal de su mismo circuito, no surge una verdadera contradicción de criterios que deba ser resuelta por el Pleno de ese circuito, sino que es un tema que atañe, exclusivamente, a la observancia que se realiza o no de esa jurisprudencia obligatoria en un caso concreto, lo cual se aleja por completo del objetivo que se busca alcanzar en este tipo de asuntos, que es dilucidar las tesis contradictorias que sostengan dos Tribunales de Circuito, conforme al numeral 226, fracción III, de la ley de la materia vigente, lo que, sin duda, implica, que esas posturas deban ser propias de tales órganos, pues si uno de ellos se apoya en criterio firme del Máximo Tribunal del País, se corrompe el sistema competencial que rige la resolución de las contradicciones de tesis, al enfrentarse de facto el criterio de un Tribunal Colegiado con el de un órgano jerárquicamente superior, cuando no es legalmente factible que surja esa hipótesis normativa.

Este mismo criterio fue sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del ámbito temporal de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación, el diez de enero de mil novecientos treinta y seis (la cual fue abrogada por la legislación que fue publicada el dos de abril de dos mil trece, en el medio de difusión oficial referido), al establecer que uno de los requisitos de procedencia de la contradicción de tesis, conforme a lo dispuesto por el numeral 197-A de la ley de la materia abrogada, es que los criterios divergentes sean sustentados por Tribunales Colegiados de Circuito; sin embargo, cuando uno de esos órganos jurisdiccionales se limita a aplicar una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando que con ésta se resuelven los argumentos esgrimidos por la parte interesada, sin agregar mayores razonamientos, no puede afirmarse que exista un criterio contradictorio con el del órgano jurisdiccional que sostiene otra opinión; bajo estas condiciones, es que la referida Sala sostuvo que, al plantearse en realidad la oposición entre la tesis de un Tribunal Colegiado de Circuito y una jurisprudencia de la Suprema Corte, debe declararse improcedente la contradicción denunciada.

La jurisprudencia que contiene el criterio al que se hace alusión es la siguiente:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE CUANDO UNO DE LOS CRITERIOS CONSTITUYE ÚNICAMENTE LA APLICACIÓN DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—Conforme al artículo 197-A de la Ley de Amparo, uno de los requisitos de procedencia de la contradicción de tesis es que los criterios divergentes sean sustentados por Tribunales Colegiados de Circuito; sin embargo, cuando uno de esos órganos jurisdiccionales se limita a aplicar una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señalando que con ésta se resuelven los argumentos esgrimidos por la parte interesada, sin agregar mayores razonamientos, no puede afirmarse que exista un criterio contradictorio con el del órgano jurisdiccional que sostiene otra opinión. En tales condiciones, al plantearse en realidad la oposición entre la tesis de un Tribunal Colegiado de Circuito y una jurisprudencia de la Suprema Corte, debe declararse improcedente la contradicción denunciada."<sup>11</sup>

En el particular, al estar demostrado que uno de los tribunales contendientes se limitó a aplicar en el asunto materia de la contradicción, las jurisprudencias **2a./J. 82/2009** y **2a./J. 60/2008**, emitidas por la Segunda Sala de la

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia 2a./J. 18/2010, de la Novena Época, publicada en la página 130, Tomo XXXI, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente a febrero de 2010, materia común, con Número de Registro IUS: 165305.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta válido aplicar el criterio sostenido en la jurisprudencia transcrita en párrafos precedentes para declarar **inexistente** la denuncia de contradicción de tesis, pues tal como ahí sucedió, lo que en realidad se plantea en el presente asunto es la oposición entre la tesis de un Tribunal Colegiado y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicada al caso que resolvió bajo su jurisdicción el otro tribunal contendiente.

Esto, sin que se soslaye que la jurisprudencia **2a./J. 18/2010** refiere que es "**improcedente**" la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito, cuando uno de los criterio, constituye únicamente la aplicación de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, en el presente caso, no es factible aplicar ese mismo término (improcedente) para calificar la contradicción de tesis que se está conociendo, dado que el asunto se originó bajo el imperio de la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación y, por consecuencia, se debe atender al parámetro que estipula esa legislación para la resolución de este tipo de asuntos, establecida en el artículo 226, fracción III, párrafo segundo, donde se refiere que, al resolverse una contradicción de tesis, el órgano contendiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla **inexistente**, o sin materia.

En la especie, al plantearse la oposición entre la tesis de un Tribunal Colegiado de Circuito y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicada de manera exacta al asunto que resolvió bajo su jurisdicción el tribunal denunciante; no es factible que este Pleno de Circuito acoja alguno de los criterios discrepantes, ni que sustente uno diverso, por lo que se debe declarar **inexistente** la denuncia de contradicción de tesis, conforme al parámetro técnico que establece la ley de la materia en comento para la resolución de este tipo de asuntos, cuenta habida que tampoco se tiene información alguna que permitiera presumir que la contradicción de tesis ha quedado sin materia.

Más aún, no podría decirse que existe contradicción de tesis en el presente asunto, cuando uno de los Tribunales Colegiados de Circuito sustenta sus determinaciones en jurisprudencias de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que, de aceptarlo, sería tanto como autorizar la contradicción de tesis entre un Tribunal Colegiado de Circuito y una Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que es inadmisibles, pues no está prevista esa hipótesis en la Ley de Amparo, la cual únicamente contempla la contradicción de tesis cuando las Salas del Alto Tribunal sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, entre los Plenos de Circuito, así como cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su conocimiento.

Orienta sobre el particular, la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE CUANDO LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SON SUSTENTADOS, POR UN LADO, POR UNA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y, POR OTRO, POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.—Conforme a los artículos 197 y 197-A de la Ley de Amparo, la denuncia de contradicción de tesis procede ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se presente entre las sustentadas por sus Salas, y ante éstas, según la materia de que se trate, en el supuesto de que sean los Tribunales Colegiados de Circuito los que sostuvieron criterios contradictorios, teniendo la calidad de jurisprudencia la tesis que el órgano respectivo considere que deba prevalecer. Ahora bien, cuando se denuncia una contradicción de tesis entre las sustentadas por una Sala de la Suprema Corte y un Tribunal Colegiado de Circuito, debe declararse improcedente, pues tal supuesto no está contemplado en la ley de la materia."<sup>12</sup>

Al margen de lo anteriormente expuesto, resulta patente, como ya se vio, que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **a través de jurisprudencias**, ha definido las formalidades que se deben cumplir para la entrega del citatorio a través de un tercero, cuando en la primera búsqueda no se localiza al contribuyente buscado y precisó que aquéllas no pueden ser las mismas que se exigen para la diligencia de notificación; aunado a ello, dilucidó la forma en que el notificador debe circunstanciar la entrega del citatorio a un tercero, por no localizarse al contribuyente interesado en la primera búsqueda, en cuanto al domicilio de aquél, y los requisitos mínimos que debe cumplir tal documento; sin embargo, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, al resolver el amparo directo **722/2010** de su índice, determinó que era exigible para el notificador que circunstanciara la forma en que se cercioró de que se constituyó en el domicilio correcto y que éste pertenecía al contribuyente buscado, además de justificar, en su caso, que el tercero a quien se dejó el citatorio no estaba en ese lugar de manera accidental.

Cabe destacar, incluso, que dentro de la contradicción de tesis **19/2008**, donde se analizó el tema referido en el párrafo que antecede, se advierte que la postura de uno de los tribunales contendientes y que, por tanto, fue analizada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al

---

<sup>12</sup> Jurisprudencia 1a./J. 70/2006, de la Novena Época, consultable en la página 135, Tomo XXIV, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, correspondiente al mes de noviembre de 2006, materia común, con Número de Registro IUS: 173939.

resolver el asunto, también fue en el sentido de que el notificador tenía obligación de levantar acta circunstanciada de la diligencia, en la que detallara pormenorizadamente los hechos que ocurren durante su desarrollo, por tanto, debía precisar quién es la persona buscada, su domicilio, en su caso, por qué no pudo practicarse la notificación personalmente, lo que originaba dijo, la obligación de precisar con quién se entendió la diligencia y a quién se dejó el citatorio; por lo que concluyó que la razón circunstanciada de la diligencia debía arrojar la plena convicción de que ésta efectivamente se practicó en el domicilio correcto del contribuyente, pues de no hacerlo se traduciría en la posibilidad de ocasionar graves perjuicios al interesado, que afecten sus derechos de defensa y seguridad jurídica. Criterio este último que fue superado al resolver la contradicción de tesis, y que de manera similar sostiene en este asunto el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

Asimismo, estableció dicho Tribunal Colegiado que era obligación del notificador cerciorarse del vínculo entre el tercero que atendió la diligencia y el contribuyente buscado, a través de los medios necesarios para demostrarla, por tanto, el diligenciario debía requerirlo a efecto de que lo acreditara o, en su caso, allegarse de datos que permitieran objetivamente tener por acreditado tal aspecto.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que los razonamientos que hace valer el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, son distintos a las exigencias que la propia Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró necesarias para la práctica de las diligencias a las que se ha hecho alusión, incluso, su postura coincide con la de uno de los tribunales contendientes en la contradicción de tesis **85/2009**, empero, ese criterio ya fue superado por lo que, finalmente, se determinó al resolver esa contradicción.

Del mismo modo, en cuanto a la exigencia de que el notificador requiera al tercero, que acredite el vínculo que lo une con el contribuyente, para generar la certeza necesaria de que la notificación se hará del conocimiento del interesado, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la ley no lo exige, salvo en la hipótesis de que aquél no proporcione su nombre y el vínculo que tiene con el buscado, pero si como en los casos analizados, las personas que atendieron las diligencias proporcionaron su nombre y la relación que los une con el interesado, resulta innecesario que el notificador requiera mayores indicios o los recabe por sí mismo.

No obstante lo anterior, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito consideró que, el tercero debe acreditar ese

vínculo y si no lo hace, el notificador debe requerirlo para que se lo acredite; apreciación que difiere con lo sustentado en la jurisprudencia **2a./J. 82/2009**.

Bajo ese contexto, se estima que el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito interpretó de manera muy particular las referidas jurisprudencias que emitió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues precisamente los lineamientos establecidos en las ejecutorias que resolvieron las contradicciones de tesis **19/2008** y **85/2009**, fueron los argumentos torales en que se basó para finalmente declarar nula la notificación personal dentro del procedimiento administrativo de ejecución que le correspondió analizar en el amparo directo **722/2010** de su índice, al considerar que era indispensable que el notificador circunstanciara, desde el momento de la entrega del citatorio, las razones que lo llevaron a considerar que se constituyó en el domicilio correcto, que éste pertenecía al buscado y que el tercero que atendió la diligencia, no estaba en el lugar por razones accidentales, lo que lo llevó a exigir que el diligenciario debe requerir a quien lo atendió para que le indicara cuál es su vínculo con el buscado y no sólo ello, sino, incluso, que lo demostrara y, de no hacerlo, que el notificador se allegara elementos suficientes para acreditar tal extremo, a efecto de otorgar certeza jurídica a la diligencia y que exista seguridad de que el interesado recibirá el citatorio o, en su caso, la notificación; sin embargo, estas determinaciones difieren de lo que estableció la Segunda Sala y, por tanto, se alejan del criterio que jurisprudencialmente se sostuvo sobre el particular; de ahí que se haya sostenido en el presente asunto que la contradicción surge, no entre lo determinado por el Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Segundo Circuito, sino con lo establecido por la Segunda Sala.

En conclusión, dados los términos en que fueron resueltos los asuntos sometidos a la jurisdicción de los tribunales contendientes, resulta innegable que la denuncia de contradicción de tesis que ahora nos ocupa, se debe declarar **inexistente**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 226, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Amparo en vigor.

A mayor abundamiento, deben observarse los siguientes puntos:

### **I. *Stare decisis***

El tema que involucra la base del presente voto aclaratorio se ciñe en un principio que es propio del modelo de impartición de justicia norteamericano, que data de mil ochocientos veintiséis, con la doctrina del canciller Kent, al cual se denominó *stare decisis*, instituida como una costumbre necesaria en la búsqueda de un derecho más justo, mediante al respecto a lo deci-

dido en asuntos previos, por considerar que las determinaciones judiciales constituyen la mejor prueba y la de mayor autoridad.<sup>13</sup>

Dicho en otras palabras, el principio aludido consigna el respeto al principio del precedente, en dos vertientes, la primera, consiste en que, al haberse resuelto un asunto en determinado sentido, cuando se presente un caso análogo, se adopte esa determinación.

La segunda vertiente ocurre cuando aun habiéndose observado el criterio del precedente, se haga necesario apartarse del mismo, no obstante, como un reflejo a la certeza jurídica de las partes, se deben exponer los motivos por virtud de los cuales se abandona un criterio anterior.

## II. Contradicción de tesis 14/2013

En el particular, considero que en la presente ejecutoria no se refleja el aludido principio, en razón de lo siguiente:

Recordemos que en sesión de uno de julio de dos mil catorce, este órgano colegiado resolvió la controversia de criterios 14/2013, suscitada entre el Primero y el Tercer Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

En dicho asunto, se analizaron dos temas, derivados del contenido del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, a saber:

a) Determinar si en la razón que da noticia de la entrega del citatorio mediante el cual se requiere al contribuyente o representante legal de éste, cuando se trata de persona moral, que espere al notificador a hora fijada del día hábil siguiente, apercibido que de no hacerlo, la diligencia se entenderá con quien se encuentre en el domicilio, se requiere anotar indefectiblemente anotar el nombre de la persona que recibe dicho citatorio, así como el vínculo que tiene con el contribuyente buscado, o bien, basta que la notificación se entienda con un tercero para presumir que fue la misma persona que recibió el citatorio previo.

b) Si el citatorio, en caso de que el contribuyente sea una persona moral, debe señalarse a persona cierta y determinada, o bien, basta con dirigirlo a su representante legal.

---

<sup>13</sup> Cfr. TUNC, André y Tunc, Suzanne, *El derecho de los Estados Unidos de América. Instituciones Judiciales, Fuentes y Técnicas*, Serie B. Derecho Comparado. Sistemas Jurídicos Extranjeros, núm. 1.

Respecto de ambos supuestos, la contradicción de tesis se declaró **sin materia**, pues de manera esencial se expuso que los temas habían sido analizados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las jurisprudencias 2a./J. 60/2007 y 2a./J. 54/2004, de rubros siguientes, respectivamente:

"NOTIFICACIÓN PERSONAL. EN LA PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, BASTA QUE EN EL ACTA RELATIVA SE ASIENTE EL NOMBRE DE LA PERSONA CON QUIEN SE ENTENDIÓ LA DILIGENCIA, PARA PRESUMIR QUE FUE LA MISMA QUE INFORMÓ AL NOTIFICADOR SOBRE LA AUSENCIA DEL DESTINATARIO."

"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."

### III. Contradicción de tesis 2/2014

En el presente asunto, se analiza a la luz del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, los temas siguientes:

a) Las circunstancias que se deben narrar en el acta que levante el notificador a fin de que exista certeza jurídica de que se constituyó en el domicilio del interesado y que éste es correcto.

b) La circunstancia que se requiere, a efecto de tener por acreditado que el tercero a quien se requirió la presencia del buscado, dio informes sobre su ausencia y, por tanto, que quien recibe el citatorio para que aquél espere al funcionario fiscal en determinado día y hora, no está en el domicilio por causas accidentales; que existe un vínculo entre él y el contribuyente, así como la necesidad o no de demostrarse ese vínculo.

Analizada la temática, este Pleno de Circuito determinó declarar **inexistente** la contradicción de tesis, pues se sostuvo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 19/2008 y 85/2009 determinó que:

a) En la diligencia de notificación no era necesario circunstanciar la forma en que el notificador se había cerciorado del domicilio y cómo había llegado a tal convicción.

b) La ley no establece la posibilidad de exigir al tercero con quien se entiende la diligencia, que demuestre el vínculo con el contribuyente, ni la exigencia al notificador de cerciorarse sobre el particular, con datos más allá de los que resultasen accesibles y aptos o suficientes, de que se actúa en el lugar correcto y de que el interesado recibirá la noticia.

#### IV. Motivación del cambio de postura

De la reseña anterior se tiene que en la resolución de ambas contradicciones de tesis se determinó la existencia de criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que resolvían el tópico materia de los criterios divergentes.

En la contradicción de tesis 14/2013, la consecuencia de ello fue declarar **sin materia** el asunto.

Por su parte, al resolver la diversa contradicción que ahora nos ocupa, se determinó que era **inexistente**.

Es decir, en la presente resolución se concluye adoptando un punto resolutivo diverso al contenido en el precedente, aun cuando en ambos supuestos se resolvió una temática similar en lo esencial.

De ahí que se hacía necesario reflejar en las consideraciones de esta determinación los motivos del cambio de criterio, en relación al sentido de la contradicción de tesis.

Entonces, estimo que el apartarse del criterio de declarar sin materia la contradicción, por el de **inexistente**, cuando la Corte ha resuelto el tópico mediante jurisprudencia, acontece en atención a que el primer requisito para la actualización de una contradicción de tesis, consistente en que se 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,<sup>14</sup> no se surte cuando uno de los tribunales conten-

---

<sup>14</sup> Novena Época. Registro IUS: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, 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

dientes, únicamente observa el contenido interpretativo emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De ahí que si no se actualiza ese primer elemento de la contradicción de tesis, deba ser **inexistente** y no sin materia, como se sostuvo en el precedente.

**SEXTA.—Determinación que se adopta en relación con la tesis que resulta contraria a la jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Debido a que en el presente asunto quedó evidenciado que la tesis aislada **II.3o.A.1 A (10a.)**,<sup>15</sup> que emitió el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, se aparta del criterio

---

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."

<sup>15</sup> "NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CUANDO SE ENTIENDE CON UN TERCERO, EN EL CITATORIO PREVIO Y EN EL ACTA RELATIVA DEBEN ASENTARSE LOS PORMENORES QUE DEN PRECISIÓN Y CLARIDAD RESPECTO AL VÍNCULO QUE UNE A AQUEL CON EL CONTRIBUYENTE Y ESPECIFICAR LAS RAZONES QUE ASEGUREN QUE NO SE ENCUENTRA EN EL DOMICILIO POR

sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia por contradicción de tesis **2a./J. 82/2009**, este Pleno de Circuito considera pertinente solicitar a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis que, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 220, párrafo segundo, y 226, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, y 22 del Acuerdo General número 20/2013, de veinticinco de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito, se inserte una anotación en el campo que ocupe la aludida tesis aislada en el *Semanario Judicial de la Federación*, a fin de advertir la incongruencia que guarda con el criterio sostenido por la referida Sala del Máximo Tribunal del País.

Lo anterior, se realiza con el único fin de brindar certeza a los usuarios del *Semanario Judicial de la Federación*, de que el criterio sostenido en la jurisprudencia por contradicción de tesis **2a./J. 82/2009** es el que debe imperar en la resolución de los asuntos, dada la obligatoriedad que tiene en términos de lo dispuesto por el artículo 217, párrafo primero, de la Ley de Amparo en vigor.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es **inexistente** la contradicción de tesis denunciada.

---

CIRCUNSTANCIAS ACCIDENTALES, ASÍ COMO SUSTENTAR LA UBICACIÓN DE ÉSTE CON ELEMENTOS OBJETIVOS Y RAZONABLEMENTE IDENTIFICABLES.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 82/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 404, de rubro: 'NOTIFICACIÓN PERSONAL PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DATOS QUE EL NOTIFICADOR DEBE ASENTAR EN LAS ACTAS DE ENTREGA DEL CITATORIO Y DE LA POSTERIOR NOTIFICACIÓN PARA CUMPLIR CON EL REQUISITO DE CIRCUNSTANCIACIÓN, CUANDO LA DILIGENCIA RELATIVA SE ENTIENDE CON UN TERCERO.', estableció, esencialmente, que si una diligencia de notificación personal practicada en términos del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación se entiende con un tercero, debe levantarse razón circunstanciada que arroje plena convicción de su práctica en la realidad y con apego a las formalidades previstas por la norma. Por tanto, en el citatorio previo y en el acta de notificación, el funcionario debe asentar los pormenores que den precisión y claridad respecto al vínculo que une a la persona que atiende la diligencia con el contribuyente y especificar las razones que aseguren que no se encuentra en el domicilio por circunstancias accidentales, así como sustentar la ubicación de éste con elementos objetivos y razonablemente identificables, pues sólo así puede existir certeza de que se llevó a cabo en el sitio correcto. Consecuentemente, es insuficiente que en dichas actuaciones se asiente sólo que quien atendió al notificador manifestó, por ejemplo, tener una relación laboral con el interesado, sin cerciorarse de ello con elementos probatorios que lo acreditaran, o señalar que el lugar de la diligencia coincide con el que consta en los archivos o registros que la autoridad legalmente tiene a su cargo, porque este elemento no es óptimo para sustentar la validez de un dato descriptivo del sitio en que se verificó el acto."

SEGUNDO.—Se solicita a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis que se inserte una anotación en el campo que ocupe dentro del *Semanario Judicial de la Federación*, la tesis aislada **II.3o.A.1 A (10a.)**, que sostuvo el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, esto a fin de advertir la incongruencia que guarda con el criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia por contradicción de tesis **2a./J. 82/2009** y, con ello, brindar certeza a los usuarios de que el criterio sostenido en dicha jurisprudencia es el que debe imperar en la resolución de los asuntos, dada la obligatoriedad que tiene, en términos de lo dispuesto por el artículo 217, párrafo primero, de la Ley de Amparo en vigor.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes, háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno, así como en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno del Segundo Circuito por **mayoría** de votos, respecto del *punto resolutivo primero*, los Magistrados presidente José Luis Guzmán Barrera, Urbano Martínez Hernández, Diógenes Cruz Figueroa, Guillermina Coutiño Mata, Selina Haidé Avante Juárez (ponente), Jorge Arturo Sánchez Jiménez, Olga María Josefina Ojeda Arellano, Jacob Troncoso Ávila, José Antonio Rodríguez Rodríguez, Óscar Espinosa Durán, Fernando Sánchez Calderón, Tito Contreras Pastrana, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Alejandro Sosa Ortiz, contra el voto del Magistrado Mauricio Torres Martínez; y, por **mayoría** de votos en cuanto al punto resolutivo segundo, los Magistrados presidente José Luis Guzmán Barrera, Urbano Martínez Hernández, Diógenes Cruz Figueroa, Guillermina Coutiño Mata, Selina Haidé Avante Juárez (Ponente), Jorge Arturo Sánchez Jiménez, Olga María Josefina Ojeda Arellano, Jacob Troncoso Ávila, José Antonio Rodríguez Rodríguez, Óscar Espinosa Durán, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Alejandro Sosa Ortiz y Mauricio Torres Martínez, contra el voto de los Magistrados Fernando Sánchez Calderón y Tito Contreras Pastrana, con la ausencia del Magistrado Salvador González Baltierra; los que firman con la secretaria de Acuerdos Lorena Figueroa Mendieta, que autoriza y da fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2004 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 615.

**CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES IMPROCEDENTE LA TRAMITADA ANTE UN PLENO DE CIRCUITO, CUANDO UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES DERIVA DEL VOTO ACLARATORIO EMITIDO POR ALGUNO DE LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRAN Y NO DE LA PARTE CONSIDERATIVA DE LA EJECUTORIA CORRESPONDIENTE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 8/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS SEXTO Y SÉPTIMO, AMBOS EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. 6 DE OCTUBRE DE 2014. UNANIMIDAD DE QUINCE VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE RAFAEL OLIVERA TORO Y ALONSO, CASIMIRO BARRÓN TORRES, ALICIA RODRÍGUEZ CRUZ, VÍCTOR ERNESTO MALDONADO LARA, ROBERTO RUIZ MARTÍNEZ, MARCO ANTONIO BELLO SÁNCHEZ, ELÍAS ÁLVAREZ TORRES, SALVADOR CASTRO ZAVALA, EMILIO GONZÁLEZ SANTANDER, RICARDO CASTILLO MUÑOZ, ÁNGEL PONCE PEÑA, FELIPE EDUARDO AGUILAR ROSETE, MARÍA DEL ROSARIO MOTA CIENFUEGOS, SERGIO PALLARES Y LARA, Y JUAN MANUEL ALCÁNTARA MORENO. PONENTE: CASIMIRO BARRÓN TORRES. SECRETARIA: MA. LUISA PÉREZ ROMERO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo vigente y 41 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 11/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de mayo de dos mil catorce; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados del mismo circuito y el tema de fondo corresponde a la materia de trabajo, en la que se encuentra especializado este Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue interpuesta por los Magistrados integrantes del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al emitir la resolución de veintitrés de mayo de dos mil catorce, relativa a la posible contradicción de criterios. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracciones II y III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con el propósito de establecer si existe o no la contradicción de tesis denunciada, resulta conveniente transcribir, para su posterior análisis, las consideraciones en que se apoyaron las respectivas resoluciones de los Tribunales Colegiados contendientes.

El Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el amparo directo DT. **1645/2013 (2461/2013)**, consideró en lo conducente, lo siguiente:

"CUARTO.—El análisis de los conceptos de violación que hace valer la empresa quejosa, conduce a determinar lo siguiente:

"...

"Por otro lado, en su segundo concepto de violación, la peticionaria de la protección de la Justicia Federal aduce que la responsable indebidamente otorgó pleno valor probatorio a la inspección ocular personalizada que ofreció su contraria, infringiendo con ello, sus derechos fundamentales tutelados en los artículos 1o., 14 y 16 constitucionales.

"Deviene sustancialmente fundado lo que indica, en virtud de que al respecto, este Tribunal Colegiado integró por reiteración la jurisprudencia I.6o.T. J/76, consultable en la página mil seiscientos catorce del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de dos mil seis, Novena Época, materia laboral, cuyos rubro y texto son:

"RELACIÓN LABORAL. SI ES NEGADA POR EL PATRÓN, LA PRESUNCIÓN DE SU EXISTENCIA DERIVADA DE LA PRUEBA DE INSPECCIÓN SOBRE DOCUMENTOS QUE ÉSTE TIENE OBLIGACIÓN DE CONSERVAR Y EXHIBIR EN JUICIO, ES INSUFICIENTE PARA ACREDITARLA CUANDO EL TRABAJADOR PERSONALIZA LOS DOCUMENTOS SOBRE LOS QUE HABRÁ DE DESAHOGARSE.—Cuando el demandado niega la relación laboral con el trabajador, bajo el argumento de que jamás le prestó sus servicios personales y subordinados, la presunción que deriva de la prueba de inspección por la falta de exhibición de los documentos que la Ley Federal del Trabajo menciona en el artículo 804, es insuficiente para acreditar la existencia de dicha relación, si tal probanza se ofrece sobre nóminas, listas de raya, contratos de trabajo, recibos de salarios, recibos de aguinaldo, recibos de vacaciones, tarjetas y controles de asistencia «todos correspondientes al actor», porque en tal hipótesis el trabajador personaliza los documentos sobre los que habrá de desahogarse la prueba, y es indudable que la parte patronal no va a tener tales documentos ante la negativa del vínculo laboral con el demandante.'

"De donde se tiene que este Tribunal Colegiado sostuvo el criterio consistente en que la presunción de la existencia de una relación laboral derivada de la prueba de inspección, es insuficiente para acreditarla cuando el trabajador personaliza los documentos sobre los que habrá de desahogarse, si la patronal niega dicha relación.

"Ello, en virtud de que se estimó que si el demandado niega la relación laboral con el trabajador y éste ofrece la prueba de inspección sobre nóminas, listas de raya, contratos de trabajo, recibos de salarios, recibos de aguinaldo, recibos de vacaciones, tarjetas y controles de asistencia, que correspondan únicamente al actor.

"Entonces, al personalizarlos, no puede actualizarse la presunción derivada de la no exhibición de los documentos objeto de la inspección de mérito, pues la parte patronal no va a contar con los mismos, al haber negado la existencia de relación laboral alguna con el actor.

"Supuesto que se actualizó en el caso concreto, ya que, por un lado, al dar contestación a la demanda entablada en su contra, la parte demandada negó acción y derecho a su contraria, pues alegó la inexistencia de la relación de trabajo que el accionante adujo.

"Por otro lado, con la finalidad de acreditar su acción, \*\*\*\*\* ofreció, entre otras pruebas, las siguientes:

"4. La inspección ocular.—Que se practique por conducto del actuario adscrito a esta Junta en el domicilio de los demandados sobre la documentación referente única y exclusivamente en el expediente del actor y por un lapso de tiempo comprendido del 29 de diciembre de 2009 al 29 de diciembre de 2010, fecha del despido alegado por el activo ... 11. Nóminas de sueldo únicamente en el renglón correspondiente al actor ...' (foja setenta y cinco del expediente laboral)

"De cuya transcripción, se observa que efectivamente, el actor personalizó la prueba de inspección que ofreció, al haber señalado que única y exclusivamente se desahogaría en el expediente del actor, así como que se realizaría sólo en el renglón correspondiente al trabajador, por lo que la responsable debió de haber estimado que era insuficiente para acreditar la relación laboral que había sido ya negada.

"Lo anterior, se afirma así, en virtud de que se aprecia conforme a la lógica y a la razón, que si la patronal negó lisa y llanamente la relación laboral que

adujo el trabajador existió entre las partes, no puede estar obligado a exhibir al desahogarse la prueba de inspección, las nóminas, listas de raya, contratos de trabajo, recibos de salarios, recibos de aguinaldo, recibos de vacaciones, tarjetas y controles de asistencia, que correspondan precisa y exclusivamente al actor, cuya relación de trabajo negó.

"Máxime, que el objeto de análisis que realizará el actuario respectivo, será exclusivamente por el periodo y sobre los documentos precisados en su ofrecimiento, a saber, los que se refieran sólo a su oferente.

"Así, lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 2a./J. 26/2004, al dar solución a la contradicción de tesis 143/2003-SS, consultable en la página trescientos cincuenta y tres del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de dos mil cuatro, Novena Época, materia laboral, cuya literalidad es la siguiente:

"PATRÓN. TIENE OBLIGACIÓN DE CONSERVAR Y EXHIBIR EN JUICIO LOS DOCUMENTOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 804 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, AUNQUE SE TRATE DE UNA PERSONA FÍSICA.—El artículo 804 de la Ley Federal del Trabajo establece que el patrón tiene obligación de conservar y exhibir en juicio los documentos que en él se precisan; por otra parte, el artículo 10 del mismo ordenamiento dispone que 'patrón' es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores. Consecuentemente, al tener la calidad de patrón, tanto las personas físicas como las morales tienen obligación de conservar y exhibir en juicio la documentación correspondiente, sin que la negativa del vínculo laboral por parte de los patrones, personas físicas, imposibilite su cumplimiento, por lo que la falta de exhibición de esa documentación actualiza la presunción de tener por ciertos los hechos expresados por el trabajador que tienden a demostrar la existencia de la relación laboral mediante la prueba de inspección, presunción que opera cuando esta prueba no se contrae exclusivamente al requerimiento de los documentos que correspondan al actor; sino a todos los trabajadores que laboran en el centro de trabajo o categoría, ello sin perjuicio de que la parte patronal pueda aportar pruebas para destruir la presunción que su conducta omisa genera en su contra. En cambio, cuando la negativa de la relación laboral conlleve implícita o expresamente a estimar que el demandado no tiene la calidad de patrón, porque no utiliza los servicios de ningún trabajador, no tiene obligación de exhibir documentación alguna, ni se produce la presunción legal indicada.'

"De cuya transcripción, se tiene en lo conducente que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que la presunción deri-

vada de la no exhibición de documentos que el patrón tiene obligación de conservar, opera al desahogarse la prueba de inspección, incluso para demostrar la relación laboral, siempre y cuando, dicho elemento de convicción no se contraiga exclusivamente al requerimiento de los documentos que correspondan al actor, sino a todos los trabajadores que laboran en el centro de trabajo o categoría.

"No obstante todo lo expuesto, la Junta confirió efectividad probatoria plena a la prueba de inspección que ofreció \*\*\*\*\*, teniendo por comprobada la existencia de la relación laboral, aun cuando la misma había sido negada por la parte demandada y de que su oferente se la contrajo exclusivamente al requerimiento de los documentos que le correspondían.

"En las relatadas condiciones, resulta inconcuso que con el dictado del laudo reclamado, la responsable infringió los derechos fundamentales de la parte quejosa, tutelados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

"Consecuentemente, lo procedente en el caso es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a la empresa quejosa, para el efecto de que la Junta responsable deje insubsistente el laudo reclamado y dicte otro, en el que valore nuevamente los elementos de convicción consistentes en la documental de diecisiete de agosto de dos mil nueve y la inspección ocular ofrecidas por el actor, tomando en consideración las jurisprudencias de los rubros: 'APODERADO. ES INEFICAZ EL PODER OTORGADO POR UNA SOCIEDAD ANÓNIMA EN SU FAVOR CUANDO DETENTA AL MISMO TIEMPO EL CARGO DE COMISARIO DE LA MISMA POR SER INCOMPATIBLES ENTRE SÍ.' y 'RELACIÓN LABORAL. SI ES NEGADA POR EL PATRÓN, LA PRESUNCIÓN DE SU EXISTENCIA DERIVADA DE LA PRUEBA DE INSPECCIÓN SOBRE DOCUMENTOS QUE ÉSTE TIENE OBLIGACIÓN DE CONSERVAR Y EXHIBIR EN JUICIO, ES INSUFICIENTE PARA ACREDITARLA CUANDO EL TRABAJADOR PERSONALIZA LOS DOCUMENTOS SOBRE LOS QUE HABRÁ DE DESAHOGARSE.'; que se citan en el presente fallo.

"Dados los efectos para los que se concede el amparo, resulta innecesario ocuparse del resto de los argumentos de fondo que expone la parte quejosa, relacionados con la falta de comprobación del despido injustificado, sobre lo que no se pronunció la Junta, dada la forma en que fijó la litis, así como en lo que hace al control de convencionalidad que en relación con el artículo 828 de la Ley Federal del Trabajo solicita, atento a lo dispuesto en la jurisprudencia número ciento siete, emitida por la Tercera Sala de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página ochenta y cinco del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* mil novecientos diecisiete a dos mil, Sexto Tomo, materia común, del tenor siguiente:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.—Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja.'."

Las razones que anteceden dieron origen a la jurisprudencia por reiteración identificada con el número I.6o.T. J/76, consultable en la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1614, que dice:

"RELACIÓN LABORAL. SI ES NEGADA POR EL PATRÓN, LA PRESUNCIÓN DE SU EXISTENCIA DERIVADA DE LA PRUEBA DE INSPECCIÓN SOBRE DOCUMENTOS QUE ÉSTE TIENE OBLIGACIÓN DE CONSERVAR Y EXHIBIR EN JUICIO, ES INSUFICIENTE PARA ACREDITARLA CUANDO EL TRABAJADOR PERSONALIZA LOS DOCUMENTOS SOBRE LOS QUE HABRÁ DE DESAHO-GARSE.—Cuando el demandado niega la relación laboral con el trabajador, bajo el argumento de que jamás le prestó sus servicios personales y subordinados, la presunción que deriva de la prueba de inspección por la falta de exhibición de los documentos que la Ley Federal del Trabajo menciona en el artículo 804, es insuficiente para acreditar la existencia de dicha relación, si tal probanza se ofrece sobre nóminas, listas de raya, contratos de trabajo, recibos de salarios, recibos de aguinaldo, recibos de vacaciones, tarjetas y controles de asistencia 'todos correspondientes al actor', porque en tal hipótesis el trabajador personaliza los documentos sobre los que habrá de desahogarse la prueba, y es indudable que la parte patronal no va a tener tales documentos ante la negativa del vínculo laboral con el demandante."

Ahora bien, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, al resolver el juicio amparo directo **1368/2013**, en la materia de estudio, sostuvo lo siguiente:

"QUINTO.—Los conceptos de violación que hace valer el quejoso se estiman infundados en atención a las consideraciones que a continuación se expondrán:

" ...

"En otro orden de ideas, alega el quejoso que la Junta no tomó en cuenta la inspección ofrecida por él, misma que fue desahogada y en la que los demandados no exhibieron la documentación requerida, por lo que se les hizo efectivo el apercibimiento decretado consistente en que se les tuvieron por ciertos los hechos que se pretendían acreditar, por lo que la Junta debió de dar el valor correspondiente a dicha inspección, existiendo así elementos suficientes para que la responsable condenara a los restantes codemandados.

"Es de igual forma infundado lo antes alegado, por dos motivos, el primero de ellos, porque las codemandadas morales negaron la relación laboral y el segundo de ellos, porque al ofrecer la prueba que indica el aquí inconforme personalizó los documentos a exhibir; siendo en el caso imposible que los codeemandados pudieran exhibir la documentación requerida, cuando negaron la existencia de la relación laboral.

"Por su trascendencia, se transcribe a continuación el ofrecimiento de la prueba de inspección por parte del aquí amparista:

"12. La inspección ocular, que realice el C. Actuario de esa H. Junta en el local de esta H. Junta y en listas de raya, lista de asistencia, nóminas, tarjetas checadoras, recibos de pago, altas y bajas al IMSS y Afore, contrato individual de trabajo y en cualquier otro documento que los demandados acostumbren llevar y en el renglón correspondiente al actor ...' (foja 84 de autos)

"Se afirma lo anterior, pues si los demandados negaron la relación laboral y la inspección se ofreció sobre documentos personalizados, es indudable que éstos no van a tener tales documentos ante la negativa del vínculo laboral.

"Se afirma lo anterior, pues si los demandados negaron la relación laboral y la inspección se ofreció sobre documentos personalizados, es indudable que éstos no van a tener tales documentos ante la negativa del vínculo laboral.

"En consecuencia, al no ser violatorio de derechos humanos el laudo reclamado y no advertirse deficiencia de la queja que suplir, procede negar el amparo y protección a \*\*\*\*\*.

"Por lo expuesto y fundado, con apoyo en los artículos 76, 77, 78, 79, 158 y 190 de la Ley de Amparo, se resuelve:

"ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\* , contra el acto que reclama de la Junta Especial Número Nueve de la Local

de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, que hizo consistir en el laudo de veinte de abril de dos mil doce, dictado en el juicio laboral número \*\*\*\*\* , seguido por el aquí quejoso en contra de \*\*\*\*\* y otros.

"Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen, háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno de este tribunal, cúmplase con lo ordenado en el Acuerdo 29/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, agregándose a los autos el acuse de recibo respectivo y, en su oportunidad, archívese el expediente.

"Así, por unanimidad de votos en cuanto al sentido del fallo y por mayoría de votos en cuanto a las consideraciones que orientan la presente ejecutoria, lo resolvió el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que integran los Magistrados: presidente Elías Álvarez Torres, José Sánchez Moyaho y Jorge Villalpando Bravo, con el voto aclaratorio de los Magistrados Elías Álvarez Torres y Jorge Villalpando Bravo, quienes manifestaron lo siguiente: 'Los suscritos estimamos procedente formular el siguiente voto aclaratorio, en relación con el concepto de violación que la parte quejosa hizo valer, en el cual sostuvo que debió tenerse por acreditada la relación laboral con las codeemandadas \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , porque ofreció la prueba de inspección, misma que le fue admitida y desahogada y que al no haber exhibido la documentación que les fue requerida, se les hizo efectivo el apercibimiento y se les tuvieron por ciertos los hechos que pretendían acreditar; argumentos que en el proyecto se estiman infundados porque se afirma que el inconforme personalizó los documentos a exhibir, criterio que los suscritos no compartimos, en razón de que la indicada prueba se ofreció en los términos siguientes: «la inspección ocular, que realice el C. Actuario de esa H. Junta en el local de esta H. Junta y en listas de raya, lista de asistencia, nóminas, tarjetas checadoras, recibos de pago, alta y bajas al IMSS y Afore, contrato individual de trabajo y en cualquier otro documento que los demandados acostumbren llevar y en el renglón correspondiente al actor», de cuya transcripción se advierte que, la citada prueba fue ofrecida en forma general, ya que se hace referencia a todos los documentos que las empresas demandadas (sic) deben llevar y en las que forzosamente quedan comprendidos todos sus empleados; sin embargo, aun cuando se hizo efectivo el apercibimiento y se tuvieron por ciertos los hechos que pretendía acreditar, es correcto que se le niegue el amparo, en razón de que existen otras pruebas con las cuales se demostró que no existió la relación laboral con las citadas codeemandadas, como son, la confesional que sus representantes legales contestaron en forma negativa, carta laboral de veinte de marzo de dos mil nueve, carta memorándum de catorce de septiembre de dos mil nueve y

carta memorándum de tres de octubre del mismo año, de cuyos documentos se advierte que la relación se dio únicamente con la empresa \*\*\*\*\*'."

De lo anterior, se acredita que el criterio de la mayoría dio origen a la tesis aislada **I.7o.T.12 L (10a.)** publicada en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo II, marzo de 2014, materia laboral, página 1801, cuyos rubro y texto establecen:

"INSPECCIÓN. CUANDO SU OFRECIMIENTO NO ES INDIVIDUALIZADO.—Si al proponer este medio de convicción, el actor señala que deberá practicarse sobre nóminas, listas de raya o de asistencia, por ejemplo, y precisa además que habrá de realizarse 'en el renglón correspondiente al actor' o una expresión similar, no debe considerarse que su ofrecimiento fue individualizado, en primer lugar porque como puede verse el trabajador no solicitó en forma expresa que debía practicarse en los documentos que sólo se refieran a él y, en segundo, porque es evidente que por la naturaleza de tales documentos no pueden ser exclusivos del oferente de la prueba, sino que abarcan o comprenden a todo el personal de la empresa o centro de labores; de lo que se sigue que, en todo caso, la manifestación hecha de que se realice en el renglón correspondiente, lo único que puede significar, es que el actuario habrá de obtener los extremos a probar de donde aparezca su nombre, en caso de existir, pero no que se trate de documentos de él exclusivamente."

CUARTO.—Es improcedente la contradicción de tesis, por las razones siguientes:

En principio, se destaca que para que sea procedente la denuncia de contradicción de tesis, entre otros aspectos, ésta debe referirse, en esencia, a la diferencia de criterios que se presenta dentro de las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias respectivas, que son las que constituyen precisamente las tesis que se sustentan por los órganos jurisdiccionales, por lo que no basta que existan determinadas contradicciones si éstas sólo se dan en aspectos accidentales o meramente secundarios, dado que la oposición debe darse en la sustancia del tema concreto a dilucidar. Aun cuando en algunos casos, las tesis no siempre reflejan el contenido real de lo que se determina en las resoluciones o ejecutorias de donde provienen, como acontece en la especie.

Lo anterior, conforme a la jurisprudencia 1708, pronunciada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se localiza en el

*Apéndice* 1917-Septiembre 2011, Tomo II. Procesal Constitucional, 1. Común Primera Parte, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Cuarta Sección, jurisprudencia, página 1939, que dice:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA DENUNCIA.—Es verdad que en el artículo 107, fracción XIII de la Constitución y dentro de la Ley de Amparo, no existe disposición que establezca como presupuesto de la procedencia de la denuncia de contradicción de tesis, la relativa a que ésta emane necesariamente de juicios de idéntica naturaleza, sin embargo, es la interpretación que tanto la doctrina como esta Suprema Corte han dado a las disposiciones que regulan dicha figura, las que sí han considerado que para que exista materia a dilucidar sobre cuál criterio debe prevalecer, debe existir, cuando menos formalmente, la oposición de criterios jurídicos en los que se controvierta la misma cuestión. Esto es, para que se surta su procedencia, la contradicción denunciada debe referirse a las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas vertidas dentro de la parte considerativa de las sentencias respectivas, que son las que constituyen precisamente las tesis que se sustentan por los órganos jurisdiccionales. No basta pues que existan ciertas o determinadas contradicciones si éstas sólo se dan en aspectos accidentales o meramente secundarios dentro de los fallos que originan la denuncia, sino que la oposición debe darse en la sustancia del problema jurídico debatido; por lo que será la naturaleza del problema, situación o negocio jurídico analizado, la que determine materialmente la contradicción de tesis que hace necesaria la decisión o pronunciamiento del órgano competente para establecer el criterio prevaleciente con carácter de tesis de jurisprudencia."

Por tanto, si el tema a dilucidar en la presente contradicción de tesis, por lo que atañe al juicio de amparo directo 1368/2013 del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, según consta en la copia certificada de la sentencia respectiva, fue pronunciado en el voto aclaratorio de dos Magistrados integrantes del mencionado tribunal; resulta evidente, que dicho criterio no puede invocarse como sustento para integrar la posible contradicción de tesis.

Se afirma lo anterior, porque el voto aclaratorio de dichos Magistrados no tiene efectos vinculatorios, dado que no rige el sentido del fallo, pues dicho voto sólo constituye la expresión de la disidencia contra la resolución.

Por tal razón, aun cuando dicho Tribunal Colegiado haya emitido la tesis aislada **I.7o.T.12 L (10a.)** publicada en la Décima Época, de la *Gaceta del*

*Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo II, marzo de 2014, materia laboral, página 1801, de rubro: "INSPECCIÓN. CUANDO SU OFRECIMIENTO NO ES INDIVIDUALIZADO.", no es motivo suficiente para estimar procedente la presente denuncia, puesto que dicha determinación al formar parte del voto aclaratorio no obliga, por no estar vinculada con la parte considerativa que rige la sentencia de amparo, por lo que dicha proposición sólo queda en la categoría de una simple opinión.

Lo anterior, con apoyo en lo dispuesto en la jurisprudencia 1a./J. 97/2005, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, agosto de 2005, página 286, cuyos rubro y texto dicen:

"VOTO PARTICULAR DE UN MAGISTRADO DE CIRCUITO. NO FORMA PARTE DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE UNA SENTENCIA.—De la interpretación armónica de los artículos 186 de la Ley de Amparo y 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada (35 de la vigente), se desprende que el voto particular del Magistrado disidente sólo refleja sus consideraciones personales en relación con el criterio de la mayoría, por lo que de ninguna manera forma parte de los resolutivos de la sentencia, ya que éstos han sido determinados, al igual que la parte considerativa, por la decisión mayoritaria de los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito. Por esta razón, en la práctica judicial, cuando se formula un voto particular en los amparos en revisión o en los amparos directos, según la competencia correspondiente, siempre se engrosa en forma posterior a los resolutivos y a la declaratoria de la votación de cada sentencia."

Así como también es de invocarse lo dispuesto la tesis 1a. XIX/2003, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, página 246, intitulada:

"VOTO ACLARATORIO DE UN MAGISTRADO DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. NO TIENE EFECTOS VINCULATORIOS, PUES NO RIGE EL SENTIDO DEL FALLO.—De la interpretación armónica de los artículos 184, fracción II, de la Ley de Amparo y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que si un Magistrado de un Tribunal Colegiado de Circuito puede disentir totalmente del criterio mayoritario de los demás Magistrados que integran el tribunal y emitir un voto particular, que se engrosa luego de los resolutivos y de la declaratoria de votación de la sentencia, por mayoría de razón, puede emitir un voto aclaratorio, en el que, sin disentir totalmente del

criterio mayoritario, exprese distintas razones para resolver en el mismo sentido. Sin embargo, en uno y otro caso, dicho voto no tiene efectos vinculatorios, pues no rige el sentido del fallo, ya que como lo dispone el referido artículo 35 el voto particular se insertará al final de la ejecutoria respectiva, pero sólo si es presentado por el disidente dentro del plazo de cinco días siguientes a la fecha del acuerdo, lo que significa que, con el voto o sin él, lo que constituye la ejecutoria de amparo es la decisión mayoritaria que se plasma en la parte considerativa de la sentencia y en el punto resolutivo regido por aquélla."

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 118, emitida por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación*, 1917-2000, Tomo VI, materia común, página 97, que dice:

"OPINIONES SUSTENTADAS POR LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA AUDIENCIA PÚBLICA, VALOR DE LAS.—Las opiniones que sustenten los Ministros de la Suprema Corte en la audiencia pública en que se discuten los juicios de su competencia, sólo engendran efectos jurídicos a través de la sentencia que se pronuncie en el juicio, si fueron tomadas en cuenta para normar su contenido; mas si la mayoría no compartió el voto que se formuló por alguno de los Ministros en el sentido de que se otorgara o negara al quejoso el amparo, tal proposición queda en la categoría de una simple opinión."

En esas condiciones, se declara improcedente la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

QUINTO.—Por otra parte, como se consideró que la presente contradicción de tesis es improcedente, en razón de que el criterio adoptado por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, que dio lugar a la tesis **I.7o.T.12 L (10a.)**, publicada con el número de registro IUS: 2005974, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo II, marzo de 2014, materia laboral, página 1801, de rubro: "INSPECCIÓN. CUANDO SU OFRECIMIENTO NO ES INDIVIDUALIZADO.", deriva del voto aclaratorio de los integrantes del citado tribunal, por ende, no rige la parte considerativa de la ejecutoria respectiva; en consecuencia, tampoco reúne los requisitos previstos en el artículo 4, inciso a), del Acuerdo General Número 20/2013, de veinticinco de noviembre de dos mil trece del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las reglas para la elaboración, envío y publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, de las tesis que emiten la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito y los Tribunales Colegiados de Circuito; luego entonces, hágase del cono-

cimiento de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que se publique en el *Semanario Judicial de la Federación*, con la anotación correspondiente.

Por lo expuesto y fundado, con apoyo en lo dispuesto por los artículos 226, fracción III, de la Ley de Amparo, 41, fracción IV, 41 Bis y 41 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.—Es **improcedente** la contradicción de tesis **8/2014**, sustentada entre el Sexto Tribunal Colegiado y el Séptimo Tribunal Colegiado, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Comuníquese lo anterior a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de que se hagan las anotaciones correspondientes en el *Semanario Judicial de la Federación*, respecto de la tesis **I.7o.T.12 L (10a.)**, de rubro: "INSPECCIÓN. CUANDO SU OFRECIMIENTO NO ES INDIVIDUALIZADO."

**Notifíquese**; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados involucrados, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así, lo resolvió el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, por **unanimidad de quince votos** de los Magistrados: Jorge Rafael Olivera Toro y Alonso, Casimiro Barrón Torres, Alicia Rodríguez Cruz, Víctor Ernesto Maldonado Lara, Roberto Ruiz Martínez, Marco Antonio Bello Sánchez, Elías Álvarez Torres, Salvador Castro Zavaleta, Emilio González Santander, Ricardo Castillo Muñoz, Ángel Ponce Peña, Felipe Eduardo Aguilar Rosete, María del Rosario Mota Cienfuegos, Sergio Pallares y Lara y Juan Manuel Alcántara Moreno.

**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, así como de los numerales 77, 78 y 79 del Acuerdo General 84/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las atribuciones de los órganos en materia de transparencia, así como los procedimientos de acceso a la información pública y protección de datos personales, se hace constar que en este asunto se suprimieron datos, coincidiendo en todo lo demás con su original que se tuvo a la vista.**

**Nota:** La tesis aislada I.7o.T.12. L (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.

**NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, NO SE INFRINGIÓ PORQUE EL DICTAMEN RELATIVO SE CIRCULÓ CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA.**

**NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, POR LO QUE VE A SU VOTACIÓN, NO CONTIENE VIOLACIONES FORMALES TRASCENDENTALES QUE INVALIDEN SU CONSTITUCIONALIDAD.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ASÍ COMO EL ENTONCES TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA, TODOS DEL CUARTO CIRCUITO. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2014. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE MEZA PÉREZ Y LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ NÚÑEZ. DISIDENTE: SERGIO JAVIER COSS RAMOS. PONENTE: JORGE MEZA PÉREZ. SECRETARÍA: MARÍA INOCENCIA GONZÁLEZ DÍAZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; y, 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 11/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el treinta de mayo de dos mil catorce, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de este Cuarto Circuito, en un tema que, por su naturaleza administrativa, corresponde a la materia de especialidad de este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en función de que fue formulada por el Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Estado de Nuevo León, quien se encuentra facultado para ello, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Consideraciones de los Tribunales Colegiados.** Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito que dieron origen a la denuncia de la contradicción, son las siguientes:

**1. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito,** al resolver el **amparo en revisión 162/2013**, en sesión de doce de diciembre de dos mil trece, en lo que a esta contradicción de tesis interesa, señaló:

"OCTAVO.—Estudio del agravio relacionado con violaciones al proceso legislativo. En el segundo agravio de la revisión, la quejosa expone, sustancialmente, que contrario a lo determinado por el Juez de Distrito, en el caso sí existen violaciones en el procedimiento legislativo que trascienden a la constitucionalidad de la norma, porque no se siguieron los pasos para la creación de la ley.

"Precisa, que el artículo 112 del reglamento del Congreso, determina que todo dictamen deberá conocerse y discutirse en lo general, y de ser aprobado en la misma sesión, se discutirá la iniciativa en lo particular; de no aprobarse en lo general, no habría cabida para los votos particulares; asimismo, que los artículos 113, 126 y 129 del reglamento interior, señalan algunas formalidades que deberán seguirse para las votaciones, destacando las de los votos particulares; y conforme al artículo 49 Bis el resultado del voto particular puede ser en 2 tenores, aprobarse o no aprobarse; el artículo 135 prevé que todos los asuntos se someterán a votación de la asamblea, y el 136 dispone las tres clases de votaciones que existen y en qué consisten; finalmente, el 141 señala que todos los asuntos se resolverán por mayoría simple y de llevarse a cabo una votación económica que resultara en empate, deberá acudirse a la nominal.

"Luego, estima que el Juez pierde de vista que el artículo 136, fracción II, del Reglamento del Congreso Interior del Estado, dispone sin requisito adicional

alguno, que la votación nominal se efectuará en caso de empate de la votación económica, siendo ilegal que señalara que no se argumentó la existencia de confusión o error en la votación económica es intrascendente, pues dicha votación no es optativa cuando hay empate en la votación económica y, por ello, lo destacado reviste la trascendencia de una violación clara y directa a las reglas de las votaciones, pues esa votación nominal no se llevó a cabo, transgrediéndose los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, aunado al principio de representatividad del gobierno, por aprobarse el dictamen sin seguirse las formalidades del procedimiento legislativo.

"Añade, que el hecho de que un dictamen se apruebe en lo general no genera que el voto particular pierda su sentido, pues precisamente para darse cabida a éste debe existir la aprobación general; y si bien el dictamen se aprobó por mayoría es cierto que se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien solicitó someter a discusión y aprobación un voto particular por ameritarlo la modificación al artículo impugnado.

"También estima que es inaceptable que el Juez reste importancia y trascendencia al empate, pues fue en ese momento donde se generó una indecisión de trascendencia para el aumento del impuesto, lo que no debe soslayarse por aprobarse en lo general el dictamen; sin que fuera obstáculo que la ley se aprobara en lo general y en lo particular el dictamen, pues en todo caso no fue por mayoría como lo dispone el artículo 70 de la Constitución Local, pues no se mencionó así; y la aprobación en lo general no subsana la violación al artículo 136, fracción II, del reglamento del Congreso.

"Y que la votación por la que se aprobó el Decreto 7 en lo general, fue antes del voto de la modificación del artículo 157; y en concreto, la violación al procedimiento legislativo ocurre cuando se había aprobado el dictamen en lo general, existiendo una reserva del aumento a la tasa que quedó empatada, y se debía efectuar la votación nominal.

"Asimismo, la quejosa afirma que el vicio destacado sí viola el principio de representación del gobierno, que se configura con el hecho de que los gobernados a través de esa representación ejerzan su poder de decisión, y que el hecho de que el Juez sostenga que conforme al artículo 70 de la Constitución Local el voto debe desecharse por el empate, implicaría que para desechar las propuestas en el Congreso debe existir una mayoría, habiéndose dejado de escuchar a la minoría y cediéndose la votación a la mayoría, por lo que se deja de considerar la voluntad del pueblo representada por los diputados de la asamblea.

"Por otro lado, señala que contrario a lo expuesto por el Juez, sí existe violación al procedimiento de votación del Decreto Núm. 037, en concreto a los artículos 48 y 49 del reglamento del Congreso, porque si bien en el Diario de Debates se expresó que el secretario señaló que el dictamen del Decreto Núm. 037 se circuló con veinticuatro horas de anticipación, lo cierto es que no existe constancia de que así hubiera sido.

"Por último, expresa que lo expuesto por el Juez, en cuanto que la votación por la mayoría para integrar la asamblea permanente eximía la obligación de cumplir con lo dispuesto por los artículos 86 y 90 del reglamento del Congreso, es incorrecta, porque en todo caso no existe constancia alguna que justificara que dentro de los asuntos a tratar estaba el análisis del dictamen de los expedientes 7784 y 7483, o la urgencia de la discusión del referido dictamen, referidos a la modificación de la tasa del impuesto, por lo que debe concluirse que el procedimiento fue ilegal; aunado a que si la asamblea del Congreso pretendía efectuar la dispensa del dictamen de los expedientes 7784 y 7483 y, como consecuencia, su discusión y aprobación, estaba obligada en todo caso a justificar la urgencia del asunto para cumplir con el procedimiento legislativo del artículo 86 del reglamento del Congreso, violándose el artículo 70 de la Constitución Estatal.

"Estos argumentos son infundados.

"Para constatar si en el caso en el que se reclama la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para establecerse que el impuesto sobre nóminas se causará con tasa del 3%, se cumplieron las formalidades del procedimiento legislativo, resulta necesario hacer alusión, en primer lugar, a los artículos 55, 56, 59, 60, 63, fracción VII, 70, 71, 73, 75, 77 y 85, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León, que dicen textualmente: (se transcriben)

"De estos preceptos, se advierte que corresponde al Poder Ejecutivo presentar a más tardar el día veinte de noviembre ante el Congreso, el presupuesto del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo; y que éste tendrá que examinarlo y aprobarlo anualmente.

"Asimismo, que la Legislatura del Estado tendrá cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones; el primero del uno de septiembre al veinte de diciembre, y el segundo del primero de marzo al primero de junio, que podrán ser prorrogados hasta por treinta días; y que se reunirá en la capital del Estado o donde el Ejecutivo se encuentre, pero podrá cambiar de residencia

provisionalmente, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes, y que tanto para la instalación como para la apertura de sesiones, se requiere la presencia de la mayoría de los diputados.

"También se desprende que para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución; y que una vez aprobada la ley o el decreto, se enviará al gobernador para su publicación, teniéndose por sancionada la ley o decreto si no lo devolviera con observaciones en el plazo de diez días, cuando hará esa publicación sin demora bajo la fórmula especificada, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

"Finalmente, se establece que en la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos, se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación.

"En síntesis, se advierte que las formalidades del procedimiento legislativo, establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León para la aprobación o reforma de una ley, consisten esencialmente en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

"Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, dispone en los artículos 78, 86, 90, 91, 93 y 94, que las sesiones del Congreso por su carácter serán ordinarias y extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, cuya duración será hasta de tres horas, y que deberán sujetarse a un orden del día que se aprobará previamente y que, por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la presentación de iniciativas de ley por los diputados, los informes de las comisiones y de los comités y los asuntos generales, donde se concederá el uso de la palabra a los diputados en el orden en que lo soliciten.

"También se advierte que, por acuerdo de la asamblea podrá declararse en sesión permanente en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, que una vez resuelto, traerá la terminación de la sesión.

"Y por último, que para que se lleve a cabo la sesión es precisa la asistencia de la mayoría de diputados que componen el Congreso; y tratándose de la votación de una iniciativa de ley o con vista de la importancia de algún asunto, las dos terceras partes de los miembros.

"Asimismo, el reglamento establece en los artículos 37 y 47 a 79 Bis, que las comisiones son órganos de trabajo legislativo integradas por diputados, que a través de la elaboración de dictámenes, entre otros documentos, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

"También, que se denomina dictamen a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión del Congreso con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno, y en cuya redacción deberá expresarse: el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes; bajo la palabra antecedentes, se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado; a continuación bajo la palabra consideraciones, se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta; la parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno. Además de que deberá contener la mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité.

"Que para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados; en el entendido de que si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, después de que sea leído el dictamen de que se trate.

"Que en caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutive que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto en cuestión, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno del Congreso, considerando como resolutive, en lo conducente, el aprobado en voto particular; en caso de que el voto aprobado modifique par-

cialmente el resolutivo presentado en el dictamen, se continuará con el procedimiento de deliberación del dictamen, con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto particular y el texto del resolutivo que no hubiese sido modificado. Y de no aprobarse el voto, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen.

"Los artículos 102, 104, 107 al 112 y 113, del capítulo II 'De la iniciativa', disponen que la iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés; que las formuladas por el Poder Ejecutivo –entre otras– pasarán desde luego, a la comisión respectiva; y que ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado.

"Que conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen, el cual será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, quien terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación.

"Además, que todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal sentido, se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.

"Y que ésta puede votar los dictámenes para su resolución tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa, como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien, por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya; en la inteligencia de que primeramente el voto particular se votará siguiendo el procedimiento del artículo 126, párrafo tercero, del reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del mismo.

"Los diversos artículos 126, 127 y 129 del capítulo III 'De las deliberaciones', señalan que terminada la lectura del dictamen que presente la comisión, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

"Que solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más participantes en la tribuna, y que en el caso del voto particular se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo del artículo 126 y el 129, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación.

"Que concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

"Por último, los preceptos 136, 137, 139, 141 y 142 del capítulo IV 'De las votaciones', dicen que habrá tres clases de votación: I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso.

"Que la votación económica se practicará levantando la mano los diputados que estén a favor del asunto; después, de la misma manera, los que estén en contra y finalmente quienes se abstengan; y la nominal se recogerá del modo siguiente: I. Cada miembro de la Legislatura, comenzando por el lado derecho del presidente y por la fila de abajo, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión si o no; II. Un secretario anotará los de la afirmativa y otro los de la negativa; III. Los miembros de la directiva votarán al final, primero lo harán por su orden los secretarios, los vicepresidentes y por último el presidente; y, IV. A continuación los secretarios computarán los votos y comunicarán el resultado conforme a cada lista al presidente, para que éste haga la declaratoria respectiva.

"Finalmente, que todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha en los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento determinen una votación calificada o especial; que las votaciones serán por mayoría

simple; absoluta, calificada o por unanimidad; y llegado el momento de la votación el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto concurren a votar.

"De todo lo anterior, se desprende que en términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas o solemnes; cuya duración será hasta de tres horas, sujetándose a la orden del día aprobada previamente y que, por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la presentación de iniciativas de ley por los diputados, los informes de las comisiones y de los comités y de los asuntos generales; además de que la asamblea podrá declararse en sesión permanente, en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, cuya resolución finalizará la sesión. Además de que para llevar a cabo la sesión es precisa la asistencia de la mayoría de los diputados que componen el Congreso.

"Asimismo, destaca que el procedimiento legislativo para la aprobación de una iniciativa de ley o de su reforma, se desarrolla esencialmente de la siguiente manera:

"a) Iniciativa (artículos 102 y 104).

"Ésta corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés, y particularmente las formuladas por el Poder Ejecutivo, pasarán desde luego, a la comisión respectiva.

"b) Dictamen y su discusión (artículos 49, 107 al 112, 113, 126, 127 y 129).

"La comisión a que corresponda la iniciativa propondrá un dictamen a la asamblea, que será leído por uno o varios miembros de ésta y entregada al presidente de la Legislatura, quien lo pondrá a su consideración para su discusión y aprobación.

"El dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuera aprobada en ese sentido se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en particular, separando los artículos que lo ameriten y éstos se someterán a votación, considerándose los argumentos que se propongan al respecto.

"El primer secretario elaborará una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste; y solamente podrán hablar tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la propuesta discutida, con excepción de que el Pleno considere que un asunto requiera más participantes.

"Concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado a favor y otro en contra para que se vuelva a inquirir si se considera suficientemente discutido el asunto, que en caso afirmativo, pasará de inmediato a la votación.

"b.2) (sic) Discusión en caso de voto particular (artículos 49 Bis, 126 y 129).

"Cuando exista un voto particular, en el que algún diputado disintiera del criterio sustentado en el dictamen de las comisiones, aquél se votará en primer lugar, para lo que se le dará lectura a dicho voto y se ordenará al secretario que elabore una lista de diputados en contra o a favor, hablando tres contra tres, con excepción de que el Pleno considere que el asunto requiera más participantes; y concluidas las intervenciones, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, cuando se pasará de inmediato a la votación respectiva.

"En caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutivo que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno, considerando como resolutivo el aprobado en dicho voto. Si ese voto modifica parcialmente el resolutivo del dictamen, se continuará con la deliberación de éste con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto y el texto del resolutivo que no hubiere cambiado.

"De no aprobarse el voto particular, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen como lo establecen los artículos 126 y 129 del reglamento.

"c) Votación (artículos 136, 137, 139, 141 y 142).

"Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepto en los casos en que la Constitución Local, la Ley Orgánica

del Poder Legislativo y el reglamento, determinen una votación calificada o especial.

"Llegado el momento de la votación, el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto, que concurran a votar.

"Finalmente, existen tres clases de votación: a) Por cédula, para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; b) Nominal, cuando exista empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y, c) Económica, para las demás proposiciones que tenga resolver el Congreso.

"Hechas estas precisiones, ahora es conveniente señalar que el 'Diario de los Debates' publicado en la página oficial del Congreso del Estado de Nuevo León, correspondiente al primer periodo, año I, número 45-LXXIII S.O., del miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, en que se aprobó la reforma de la ley impugnada y se describe detalladamente el procedimiento de referencia, en las partes que aquí interesan dice textualmente: (se transcribe)

"Como se advierte de todo lo anterior, el proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León por parte de la Legislatura Local, plasmado en el acta que ha sido parcialmente reproducida se hizo constar, se desarrolló de la siguiente manera:

"1. Inicio de la sesión, prórroga y determinación de sesión permanente.

"Se dio inicio de la sesión ordinaria a las once horas con cincuenta y tres minutos, por contarse con un quórum de treinta y dos diputados con diez ausentes; integrándose otros diputados ya iniciada la sesión, se aprobó el orden del día por unanimidad de los diputados presentes; y una vez aprobada el acta de la sesión ordinaria del dieciocho de diciembre anterior y agotados los asuntos en cartera, se pasó al siguiente punto relativo a iniciativas de ley o decreto, concediéndose el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien propuso una moción de orden consistente en que se ampliara la sesión hasta el término de los dictámenes que se fueran a ver ese día, y que si no se llegara a concluir, se tuviera una sesión permanente.

"Posteriormente, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes, que cuando se concluyeran los dictámenes que se verían en ese día

se declararía la sesión permanente, porque se abriría la posibilidad de que las comisiones enviaran nuevos dictámenes presentados por las comisiones.

"Luego, analizadas las iniciativas de ley, el presidente pasó al punto relativo a los informes de las comisiones, solicitándose a sus integrantes que manifestaran de la manera acostumbrada, si tenían algún informe o dictamen que presentar. Inmediatamente después, declaró un receso y solicitó a los diputados que estuvieran atentos al llamado correspondiente para reanudar la sesión, ya declarada permanente.

"El presidente, a las quince horas con seis minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó al secretario pasar lista para verificar el quórum del reglamento, estando presentes los cuarenta y dos diputados que integran la Legislatura.

"Posteriormente, el diputado José Adrián González Navarro solicitó el uso de la palabra, que le fue concedido, y expresó que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prorrogara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y, por su materia debieran ser discutidos y aprobados; luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien secundó la propuesta del diputado González Navarro.

"El presidente manifestó que recordaba a los presentes que estaban en sesión permanente, y que al prorrogarse el periodo se seguiría en esa sesión, y se prorrogó porque ese día vencía constitucionalmente el periodo.

"Hecha la votación correspondiente, se aprobó la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de votos, y el presidente declaró que continuarían en sesión permanente.

"2. Análisis inicial de los informes y dictámenes de las comisiones. Expediente 7784/LXXIII, relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"Se concedió la palabra al diputado César Alberto Serna de León, quien solicitó un receso de diez minutos para que las comisiones terminaran los dictámenes que tuvieran pendientes para presentarlos al Pleno; lo que se aprobó

por unanimidad, por lo que se suspendió la sesión a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos, reanudándose con la presencia de cuarenta y un diputados.

"Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se solicitó al secretario que informara su fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto relativo al expediente 7784/LXXIII, que contenía la iniciativa del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se propuso, entre otras cosas, la reforma al artículo 157 de dicho ordenamiento para incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas ahí establecido para quedar en el 3%, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado.

"Luego, la Comisión de Hacienda del Estado expuso las razones que justificaban el resolutivo referido, y con fundamento en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se propuso para su aprobación el proyecto de decreto relativo, conforme al cual el artículo 157 en comento quedaría redactado de la siguiente forma: 'Artículo 157. Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.'

"3. Voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez y su discusión.

"Se concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar un voto particular, en el sentido de que se pretendía incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas debido a un exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, lo que aunado al riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad, por lo que era inadmisibles descargar únicamente en el contribuyente las necesidades de ingreso, por una parte sin incrementar la base y por la otra sin demostrar un ejercicio razonable del gasto público, cuya formación no denota la austeridad y eficiencia, debiéndose rechazar la propuesta.

"Después, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto.

"Se concedió la palabra a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, para hablar en contra del voto particular; y a la vez, se permitió a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, parlamentar a favor de dicho voto particular.

"Enseguida, el presidente precisó que al haber intervenido ya tres oradores a favor del voto y tres más en contra, y por solicitar el uso de la palabra un orador más, se sometía a consideración de la asamblea abrir una nueva ronda de oradores, aprobándose la propuesta por unanimidad de cuarenta y dos votos y, por ende, se concedió el uso de la palabra al diputado Luis David Ortiz Salinas, quien habló a favor del voto particular, y al diputado Carlos Barona Morales, en contra del referido voto.

"Acto seguido, se solicitó nuevamente a la asamblea abrir otra ronda de oradores, aprobándose dicha moción por mayoría de veintidós votos a favor y veinte en contra; por lo que se concedió la palabra al diputado Guadalupe Rodríguez Martínez para hablar en contra del voto, y a Héctor Jesús Briones López, a favor.

#### "4. Votación del voto particular.

"Luego, se precisó que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las Salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; asimismo, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

"Enseguida, el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la

decisión; se dio lectura al artículo 136 del reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado.

"5. Receso.

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien expresó que se pusiera a consideración del Pleno el tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con sus Municipios, en acuerdo de sus representantes que eran los propios diputados; aunado a que era evidente que si la votación bajo el voto particular era un empate, evidentemente el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

"Por lo anterior, el presidente puso a consideración del Pleno el determinar un receso, aprobándose por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y éste se decretó a las diecinueve horas con tres minutos.

"6. Reanudación de la sesión, discusión y votación, en lo general, del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII.

"A las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del veintitrés de diciembre de dos mil doce, se reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente; el secretario pasó la lista de asistencia para verificar el quórum del reglamento, e informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes.

"Se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII (por el que se proponía la derogación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos establecido en la Ley de Hacienda del Estado) leídos anteriormente, y el presidente, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, puso a discusión en lo general el dictamen de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada.

"Se concedió la palabra a los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Urena Frausto y Juan Antonio Rodríguez González, para hablar a favor del dictamen; y a los diputados Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra, en contra.

"El presidente expuso que al no haber más oradores en lo general del dictamen relativo a los expedientes 7784-7483/LXXIII, lo sometía a consideración de la asamblea con el proyecto de decreto; se formuló la votación correspondiente y precisó que fue aprobado con treinta y siete votos a favor y dos en contra, de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN; precisando que no votaron las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

"7. Discusión del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII, en lo particular.

"Primero se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

"Luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN separaba el artículo 157, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas.

"Se dio lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila; y se dio el uso de la palabra al diputado Francisco Luis Treviño Cabello, quien parlamentó a favor de la modificación.

"El presidente expuso que no habiendo más artículos para discutirse en lo particular, se sometía a consideración del Pleno la propuesta de modificación precisada, solicitándose a los diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

"También se concedió el uso de la palabra al diputado Fernando Elizondo Ortiz y el presidente precisó que se ponía a consideración la propuesta del diputado Alfredo, y que quienes quisieran apoyarlo votarían con el botón verde y los que no, con el rojo; en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen.

"Finalmente, la propuesta de modificación fue desechada con veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por lo que éste se aprobaba en lo general y en lo particular; y que contenía, además, el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

"Fin del acta.

"Después de observar todo lo anterior, este Tribunal Colegiado considera que en el caso concreto no existe violación al procedimiento legislativo del que derivó la norma impugnada, de trascendencia tal que obligue a estimarla viciada de manera que sea inevitable su inconstitucionalidad, y para arribar a esta conclusión, tomando en cuenta que la quejosa y recurrente expone, en términos generales, que las violaciones al procedimiento legislativo destacadas transgreden su derecho a la representatividad democrática y que vician la norma impugnada al grado de generar su inconstitucionalidad absoluta, es necesario efectuar las siguientes reflexiones:

"En principio, uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno elegido de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, es la deliberación pública; esto es, que los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

"Por tanto, en un Estado democrático, las Constituciones Federal y de los Estados imponen ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

"De este modo, la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que

se asienta la democracia liberal representativa, elegida precisamente como modelo de Estado, porque si bien existe la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, debe asegurarse que exista una efectiva deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

"En ese contexto, la democracia representativa es un sistema político en el que las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos; pero también en el entendido de que aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de todos ellos, y con mayor razón si se trata de la minoría, por lo que es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga sentido a la reglamentación básica del procedimiento legislativo.

"En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos ellos contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

"Es ahí, donde cobran relevancia las reglas que garantizan la participación efectiva de los integrantes del órgano legislativo, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes; de lo que deriva, a su vez, que el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios, en tanto que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo pro-

tegen el derecho de todos los integrantes del órgano legislativo a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, asegura el pleno respeto a aquel principio de representación democrática hacia los particulares.

"Consideraciones que tienen como apoyo, los criterios jurídicos establecidos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir las tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001 y P./J. 11/2011, obligatorios para este Tribunal de conformidad con el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la tesis aislada P. XLIX/2008, que si bien no es obligatoria, sí establece un criterio orientador respecto del tema tratado de importancia, en virtud de haberse emitido por el Máximo Órgano Jurisdiccional de la Nación; y que dicen textualmente:

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' (se transcribe)

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.' (se transcribe)

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.' (se transcribe)

"Ahora bien, la recurrente expresa esencialmente que la sentencia recurrida es ilegal, porque debió considerarse que se violaron las formalidades esenciales del procedimiento legislativo por no votarse nominalmente el voto particular del diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, en términos del artículo 136, fracción II, del reglamento del Congreso, que dispone sin excepción que en caso de existir un empate en votación económica se procederá a la nominal, transgrediéndose así los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica y al principio de representatividad.

"Asimismo, señala que el hecho de que el dictamen se aprobara en lo general no provocaba que el voto particular perdiera su sentido, pues precisamente para dársele cabida a éste debía existir una aprobación general, por lo

que era inaceptable que el Juez no considerara que existió ese empate y que ahí se generó una indecisión de trascendencia para el aumento del impuesto, aunado a que no se mencionó que el dictamen se aprobara en lo particular por mayoría, sin que la aprobación general subsane dicha violación.

"Finalmente, expone que la votación por la que se aprobó el decreto fue antes del voto de la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, dándose la violación una vez aprobado el dictamen en lo general, porque la reserva respecto del artículo en comento quedó empatada y se debía llevar a cabo la votación nominal, transgrediéndose así el artículo 70 de la Constitución del Estado de Nuevo León al no escucharse a la minoría y, por tanto, el aludido principio de representatividad democrática, y que, en todo caso, no estaba obligada a argumentar que existiera una confusión o error en el conteo de los votos, con lo que el Juez introduce un supuesto inexistente al afirmar que para el desarrollo de una votación nominal debía existir confusión o error en el conteo de los votos.

"Como se dijo, estos argumentos son infundados, pues se estima que no existe vulneración a los principios a que alude la parte quejosa, pues atendiendo a las particularidades del caso, se advierte que no hubo un incumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política del Estado de Nuevo León (consistentes en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda) sino que existió sujeción cabal a éstas y, en todo caso, tampoco se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa.

"Esto se justifica en la medida de que en el procedimiento legislativo, como quedó descrito anteriormente, después de concederse el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez para presentar el voto particular de referencia y expresara ante la asamblea sus razones para sostenerlo y apartarse del dictamen presentado por la comisión, existió una exhaustiva discusión entre los integrantes de la asamblea relacionada con el aumento del impuesto sobre nóminas que, sin lugar a dudas, evidencia que al momento en que el proyecto se aprobó en lo general con votación mayoritaria, ya se había dado oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen y específicamente en relación con el aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

"En efecto, después de que el diputado Hurtado Rodríguez expuso su voto, se permitió parlamentar a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez en contra, y en correlación con ello se permitió el uso de la voz a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, quienes se pronunciaron a favor.

"Los diputados que se vieron en contra del voto particular, razonaron esencialmente que el incremento del 1% al impuesto sería alrededor de mil seiscientos millones de pesos, pero lo importante era que estaba etiquetado al tema de la seguridad, que todos los ciudadanos habían pedido, por lo que debían abandonarse las líneas políticas o mediáticas para cumplir con ellos, aunado a que lo recaudado les beneficiaba mucho; así como que según una encuesta realizada la percepción de la sociedad, al cuestionar si estaban de acuerdo con el aumento de un punto porcentual en el impuesto sobre nóminas era del 77% a favor, y que los empresarios debían estar pendientes de los temas de seguridad y que la situación del Estado no era la más favorable y que hubo eventos sobre los que no se pudo tener ningún control.

"Y aquellos que estaban a favor del voto, razonaron que el aumento del impuesto traería mil seiscientos o mil setecientos millones de pesos, pero que los ciudadanos no eran responsables del mal manejo de las finanzas públicas por parte del Gobierno Estatal; que el aumento no iba a perjudicar directamente a los empresarios, sino que se reduciría en todo caso el aumento de sueldos del año, aunado a la cantidad de juicios de amparo, manifestaciones y demás aspectos, siendo necesario un solo voto para que se apruebe el voto por mayoría; y que no debía premiarse la corrupción e impunidad en el Estado aumentando el impuesto de mérito, pues aun cuando se argumentara que se necesitaban ingresos por mil quinientos millones de pesos del impuesto sobre nóminas, el empleo en Nuevo León se había desplomado por arriba de la media nacional, y se provocaría desincentivar precisamente el empleo, incluso limitándose las utilidades de los trabajadores.

"Enseguida, mediante votación unánime de los cuarenta y dos diputados que integran el Congreso del Estado, se aprobó una nueva ronda de oradores, dándose la palabra a los diputados Luis David Ortiz Salinas, quien se pronunció a favor del voto, y Carlos Barona Morales, que parlamentó en contra del mismo.

"El primero expuso que el impuesto sobre nómina fue aceptado por los empresarios para que se terminara un paso a desnivel en la Avenida Constitución y la calle Ruiz Cortínez, y quedó establecido desde entonces, y ahora

se pretende aumentarlo, sin que exista una propuesta seria de ahorro por parte del Estado; y el segundo, que en este momento se requería que los empresarios auxiliaran con el impuesto sobre nóminas, que no iba a costarles a los trabajadores, sino un poco a ellos, salvaguardándose una mejor educación, seguridad y bienestar para las familias de Nuevo León.

"Después, por votación mayoritaria de veintidós votos contra veinte, se aprobó una ronda más de oradores, en que participaron los diputados Guadalupe Rodríguez Martínez en contra del voto y Héctor Jesús Briones López a favor.

"El primero señaló esencialmente que no se iba a afectar tanto a las personas ricas; y el segundo, que debía reflexionarse la decisión que se iba a tomar, porque podrían perderse veinticinco mil empleos, pues el aumento real es de un 50% del monto a pagar, y no habrían los aumentos salariales que se buscaban, además de que habría múltiples amparos, yéndose también la inversión extranjera que tanto presume el gobierno.

"Enseguida, se dio el uso de la palabra al diputado José Sebastián Maiz García, quien expresó que las empresas más afectadas por el impuesto sobre nóminas eran las de construcción, y lo que se afectaba era la mano de obra que era un 30% sobre el valor de la construcción, por lo que el aumento del 1% al impuesto afectaría al tres al millar, no un 50% como se decía, aunado a que en las demás empresas se afectaría menos, porque estaban más mecanizadas.

"Luego, una vez hecha la votación del voto particular, fue desechado por existir veintiún votos a favor y veintiuno en contra.

"Posteriormente, al haberse desechado el voto particular, se precisó que se llevaría a cabo la discusión del dictamen, pero el diputado Edgar Romo García, solicitó que se pusiera a consideración del Pleno poder tener un receso en el Congreso para poder llegar a un consenso, puesto que si la votación en el voto fue un empate, evidentemente el dictamen que es la contraparte también lo sería, por lo que se ponía a consideración de los diputados ese receso para continuar con las pláticas a fin de llegar a un consenso.

"Ese receso se aprobó por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y el veintitrés de diciembre de dos mil doce a las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos se reanudó la sesión permanente con el quórum legal de cuarenta y dos diputados presentes.

"Así, se continuó la discusión del expediente 7784/XLLIII, en la que participaron los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Ureña Frausto y Juan Antonio Rodríguez González a favor del dictamen, y Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra en contra.

"Los primeros manifestaron esencialmente que la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado tenía como fin establecer disposiciones jurídicas que modernizaran el marco normativo y que brindaran un apoyo importante a la estabilidad económica del Estado, además de que el cobro de impuestos por parte del Ejecutivo es parte fundamental para que le sea posible allegarse de los recursos necesarios para la implementación de estrategias con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los nuevoleonés; que se estaba a favor de que los recursos necesarios para el gasto público se dieran en la forma estipulada en el presupuesto, debiendo hacerse que sean bien destinados y no dirigidos incorrectamente; y que el aumento al impuesto sobre nóminas no afectaba al que menos tiene, pues las empresas eran las que tenían grandes ganancias.

"Y los segundos, que se estaba aumentando el impuesto sin que el gobierno redujera su aparato, imponiendo cargas sobre los ciudadanos por las malas actuaciones del gobierno, cuando existen cerca de cuatrocientos empleados de primer nivel que ganaban arriba de ciento veinte mil pesos, por lo que no debía aumentarse el impuesto sobre nóminas; y que además era un impuesto absurdo, pues debe protegerse la economía de las personas más desprotegidas, y aunque sea para los empresarios, tiene que ver con los trabajadores, que van a ver reflejado que no tendrán aumento y quizá otros pierdan su empleo.

"Finalmente, se determinó que al no haber más oradores en lo general del dictamen, el presidente sometía a consideración de la asamblea el dictamen relativo y hecha la votación correspondiente, fue aprobado en lo general con treinta y siete votos a favor y dos en contra, precisándose que ello fue por parte de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz, sin que votaran las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en el momento.

"Después de dicha aprobación del dictamen en lo general, se preguntó a la asamblea si deseaba separar algún artículo para discutirse en lo particular, y el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, del grupo parlamentario del PAN separó el artículo 157 antes mencionado a fin de que la tasa se mantuviera en el 2% establecido previamente, bajo el argumento esencial de que

aunque lo pagaba el empresario, terminaría afectando a la clase trabajadora, aunado a que el origen de dicho aumento es el despilfarro del Gobierno del Estado.

"El diputado Francisco Luis Treviño Cabello habló a favor de la modificación, y estimó que aun cuando los recursos proyectados con ese impuesto se perderían, el Estado podía ajustarse para no afectar al contribuyente cautivo, y en este caso a las empresas.

"Luego, el presidente aclaró que quienes apoyaran la modificación votarían con el botón verde, y los que no, el rojo, en la inteligencia de que si no se aprobaba la propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen y, finalmente, se desechó con veintiún votos a favor y veintiuno en contra.

"En atención a lo anterior, se estima que aun cuando el contenido del artículo 136, fracción II, del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso del Estado, pudiera llevar a considerar que cuando exista una votación económica empatada deba efectuarse la nominal, tal circunstancia no impidió el cumplimiento de las formalidades mínimas del procedimiento establecidas en la propia Constitución Local –que, como se ha señalado, sólo exige que las leyes y sus reformas se aprueben, previa discusión, por mayoría–, sino que, por el contrario, se sujetó cabalmente a éstas y, por otro, tampoco se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa, fundamentalmente, el principio deliberativo, puesto que en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que todos los diputados que quisieron intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen; discutiéndose, exhaustivamente, el voto particular previo a la aprobación general del dictamen específicamente en relación con que debía mantenerse la tasa del impuesto sobre nóminas en el 2% prevista en el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado.

"Luego, es evidente que el aspecto relacionado con el aumento del 1% en la tasa del impuesto referido, evidentemente era del conocimiento de todos los integrantes de la asamblea que votaron unánimemente por el establecimiento de un receso con la finalidad de continuar con las deliberaciones y negociaciones correspondientes, justo antes de la votación del dictamen en lo general; lo que evidentemente demuestra que todos los integrantes del órgano legislativo tuvieron suficiente tiempo para conocer la iniciativa, el dictamen de la comisión correspondiente y realizar un debate sobre ella.

"Entonces, si una de las reglas de la democracia representativa es que las decisiones se tomen por mayoría, es evidente que habiéndose dado la oportunidad a todos los diputados de participar en la discusión sobre el aumento de la tasa del impuesto aludido, en la aprobación del dictamen de la comisión que respecto a dicho tributo únicamente estableció esa modificación, y en cuyas reuniones de trabajo intervinieron no sólo los miembros de la comisión sino otros integrantes de la Legislatura, como el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez que presentó el voto particular desechado, y Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz, Eduardo Arguijo Baldenegro, Luis David Ortiz Salinas, Héctor Jesús Briones López y Carolina María Garza Guerra, que lo secundaron, no puede sino concluirse que, habiendo contado con el quórum legalmente requerido y habiendo otorgado igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, en la especie, dándose una auténtica discusión al respecto, no se actualiza ninguna violación formal al procedimiento de reformas a la ley establecido en la Constitución Local.

"Lo que de suyo, implica que ese procedimiento no está viciado en un sentido material, porque evidentemente se han cumplido los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como los democráticos que la quejosa afirma fueron transgredidos, pues el órgano legislativo, antes que un órgano decisorio, se comportó como un órgano deliberante, en el que encontraron cauce de expresión las opiniones de todos los grupos parlamentarios que quisieron proponerlas.

"Por lo anterior, el solo hecho de que fueran empatadas las votaciones del voto particular y de la reserva al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, bajo la misma tónica argumentativa relativa a la tasa del impuesto expuesta durante la votación del dictamen en lo general, donde se aprobó por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra, no conlleva, en sí mismo, que el Decreto Núm. 037 impugnado en este juicio de amparo hubiese sido el resultado de un procedimiento viciado y, de ahí que se hubieran violado principios democráticos, puesto que, como se ha señalado, en el caso no sólo se cumplieron los requisitos formales que establece la Constitución Política del Estado de Nuevo León, sino también los requisitos materiales resguardados con el cumplimiento de los primeros.

"En ese orden de ideas, el hecho de que la reserva del artículo 157 en comento quedara empatada y no se efectuara la votación nominal, considerándose que, por ello, debía procederse a su desechamiento, y que en dado caso pudiera determinarse que la comisión no siguió el trámite para el estudio del dictamen, ello carece de relevancia jurídica al haberse cumplido con

el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del Congreso del Estado, pues tomando en consideración que al aprobarse de manera general el dictamen, previa discusión sobre el tópico a que alude la parte quejosa, el vicio que pudiera haberse cometido no trascendió de manera fundamental a la norma con que culminó el procedimiento, pues lo que importa es que se apruebe la ley cumpliéndose con las formalidades mínimas trascendentes para ello, establecidas en la Constitución Local, como en el caso en el que existió una aprobación mayoritaria, previa discusión.

"Además, resulta infundado el argumento en el que se expone que el hecho de que el dictamen se haya aprobado en lo general no provocaba que el voto particular perdiera su sentido, ya que para dar cabida a éste era necesaria esa aprobación general, porque del texto de los artículos 49 Bis, 126 y 129 el reglamento del Congreso, claramente se advierte que cuando exista un voto particular, en el que algún diputado disintiera del criterio sustentado en el dictamen de las comisiones, aquél se votará en primer lugar, y en caso de no aprobarse, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen.

"Asimismo, es ineficaz el planteamiento expuesto en el sentido de que el Congreso del Estado de Nuevo León se declaró en sesión permanente, sin que existiera constancia que justificara que en los asuntos a tratar estaba el análisis del dictamen del expediente 7784 (referido a la modificación de la tasa del impuesto sobre nóminas) o la urgencia en su discusión, cuando ello debió acreditarse en términos del artículo 86 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

"Como se advierte de la descripción de lo hecho constar en el acta de sesión del diecinueve de diciembre de dos mil doce, en un principio se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes en la sesión, que al concluirse los trabajos sobre los nueve dictámenes especificados inicialmente en la orden del día, se declararían en sesión permanente, bajo el razonamiento de que ello derivaba de la posibilidad de que las comisiones pudieran enviar nuevos dictámenes.

"Posteriormente, por votación unánime se admitió la moción hecha en el sentido de que se prorrogara esa sesión porque vencía el periodo constitucional de sesiones, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, específicamente sobre el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encontraran en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados.

"De donde deriva, que como esencialmente lo expuso el Juez de Distrito, existió plena voluntad del órgano legislativo en comento para desarrollar la sesión permanente después del receso a que se hizo alusión en el punto 1 de la descripción del acta, con el fin particular de desahogar todos los dictámenes que, en su caso, fueran a presentar las comisiones mediante los informes correspondientes; y también para prorrogar dicha sesión permanente con el fin de finalizar todos los trabajos que correspondían antes de la conclusión del periodo constitucional de sesiones (veinte de diciembre), específicamente para aprobar todo lo relativo al paquete fiscal y demás expedientes que necesitaran aprobación.

"Luego, si bien es cierto que el artículo 86 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso del Estado, dispone que la Legislatura podrá, por mayoría de votos de sus integrantes presentes constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos que motivaron la sesión hasta su total desahogo; y que durante la sesión permanente no podría darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, que una vez resuelto, dará por terminada esa sesión permanente, también lo es que no limita ni prohíbe que el propio órgano legislativo acuerde la instauración de una sesión de esa naturaleza para desahogar múltiples asuntos vinculados con un aspecto de relevancia como el aludido en el caso, que evidentemente implicaba la aprobación de la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado, para reformar la Ley de Hacienda del Estado para el año de referencia.

"Máxime, que la circunstancia de si se apuntó con exactitud o no el expediente relativo para verse en sesión permanente, cuando se acordó su instauración, de ninguna manera podría implicar que se vulneren los principios en que se funda la democracia representativa, de manera fundamental, puesto que en los términos antes precisados, en el Pleno del Congreso Estatal se dio oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen, lo que demuestra que el órgano legislativo efectivamente realizó un debate sobre ella, con la participación de todos los grupos parlamentarios que quisieron hacerlo, cumpliéndose con las formalidades mínimas que exige al respecto la Constitución, pues previa discusión se aprobó el dictamen por la mayoría.

"Finalmente, también es infundado el argumento propuesto en el sentido de que existía una violación a los artículos 48 y 49 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso porque no existía constancia de que el dictamen de que derivó el precepto impugnado se hubiera circulado a los diputados con veinticuatro horas de anticipación a su discusión, transgrediéndose el principio de democracia representativa; porque además de que en la propia acta de la

sesión, el secretario certificó que dicho dictamen se había circulado a los diputados con más de veinticuatro horas, en los términos precisados anteriormente fue que existió una amplia discusión en relación con el contenido de dicho dictamen sin que existiera alguna inconformidad con el plazo de entrega de dicho documento y, por consiguiente, no existe ningún elemento objetivo para considerar que se pudiera haber incurrido en la omisión.

"Luego, la simple afirmación de la parte quejosa en el sentido antes referido, de ninguna manera es apta para evidenciar que ese dictamen no se haya circulado con la anticipación debida y, por ende, que la decisión asumida por el Juez de Distrito, en relación al tópico señalado, haya sido ilegal. ..."

**2. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 157/2013**, en sesión de dieciséis de enero de dos mil catorce, en lo que a esta contradicción de tesis interesa, señaló:

**"Estudio de vicios formales del Decreto Núm. 037 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.**

"Por cuestión de técnica jurídica, se analizarán enseguida los motivos de agravio enderezados en contra de los vicios formales del decreto que se controvierte, pues de resultar estos fundados, resultaría innecesario el estudio de los restantes agravios de fondo.

"En el **agravio segundo** exponen las recurrentes que son ilegales las consideraciones vertidas por el juzgador en el considerando sexto al realizarse un indebido análisis de los conceptos de violación segundo y tercero, en suma, bajo los siguientes puntos específicos:

"a. Violación al proceso de votación de la norma reclamada.

"b. Violación a los plazos establecidos para la presentación del proyecto de dictamen ante la comisión y del dictamen a la asamblea legislativa.

"c. Violación al proceso legislativo al no cumplir con los requisitos para constituir una sesión permanente.

"Se estiman **infundados** los anteriores motivos de agravio.

"A fin de sustentar lo anterior, conviene traer a colación las consideraciones emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al

resolver la **acción de inconstitucionalidad número 25/2001**, en la que los diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo, plantearon los conceptos de invalidez consistentes en:

"a) Que la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales no realizó el estudio y no elaboró el dictamen relativo a las iniciativas del decreto que contiene la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, por lo que se propuso la integración de una comisión especial sobre la Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

"b) Que conforme al artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, las comisiones especiales sólo podrán integrarse cuando la urgencia o importancia del asunto lo ameriten y, que en el caso no se razonó o justificó la importancia o urgencia del asunto que motivó la creación de la comisión especial.

"c) Que, en consecuencia, el dictamen en cuestión no fue presentado por el órgano legislativo legalmente facultado para ello, de lo que deriva la ilegalidad de las actuaciones de la comisión especial ya que, en todo caso, se debió requerir a la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales la presentación del dictamen relativo y, en caso de no emitirlo, retirar de los trabajos legislativos a esta comisión para, posteriormente, crear la comisión especial y, al no haberse hecho así, se contraviene el artículo 14 de la Constitución General de la República.

"Tales conceptos de invalidez fueron declarados infundados, al considerarse lo siguiente:

"En primer lugar, debe señalarse que hay violaciones de carácter formal que pueden trascender de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad, pero hay otros casos en los que la falta de apego a alguna de las disposiciones que rigen el proceso legislativo no trasciende al contenido mismo de la norma y, por ende, no afecta su validez.

"Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental en el contenido de la norma, provocando su invalidez.

"En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que

le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto, los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

"Por tanto, aun considerando que en el caso concreto el dictamen que contiene el decreto de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, no hubiera sido presentado o elaborado por la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, sino por una comisión especial, de cualquier manera tal iniciativa fue sometida a estudio y análisis del Pleno del Congreso Estatal, siendo aprobada por dieciséis votos de los dieciocho diputados presentes en la sesión de nueve de mayo de dos mil uno (fojas quinientas ocho a quinientas veintiuna del cuaderno correspondiente a las pruebas presentadas por los promoventes) y publicado oficialmente, por lo que aun cuando materialmente no se hubiera procedido con las formalidades señaladas por los citados promoventes, lo cierto es que, como se dijo, la mayoría de los diputados presentes en la sesión respectiva aprobaron el decreto que contiene la Ley Electoral de la entidad, con lo que, en todo caso, se subsanó la omisión, pues no debe perderse de vista que el procedimiento legislativo simplemente es un cauce que permite llegar con un proyecto al Pleno del Congreso para su análisis, discusión y votación.

"Las consideraciones previas dieron lugar a la jurisprudencia 94/2001, autoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor literal siguiente:

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' (se transcribe)

"Conforme a lo anterior, se estima que, coincidentemente con el criterio emitido por el a quo, las violaciones formales alegadas por las quejas **no trascienden** de manera fundamental a la norma misma, de modo que tampoco trascienden en su contenido y, por ende, no afectan su validez, pues los requisitos a que aluden únicamente facilitan el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Congreso, pero al aprobarse las reformas a

la ley, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

"Enseguida, conviene traer a colación parte del acta número 45-LXXIII S.O., correspondiente al Diario de Debates de las sesiones realizadas los días diecinueve, veinte, veintidós, veintitrés y veinticuatro de diciembre de dos mil doce, a saber: (se transcribe parte relativa del acta)

"De todo lo anterior, se obtiene lo siguiente:

"1. El día diecinueve de diciembre de dos mil doce, se efectuó, con el quórum reglamentario, sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León.

"2. Previa a la discusión de las iniciativas de ley o decreto a presentarse, el diputado Erick Godar Ureña Frausto solicitó la ampliación de la sesión hasta el término de los dictámenes que se verían ese día, y de no concluir, tener una sesión permanente. Ante tal solicitud, el diputado Luis David Ortiz Salinas, quien fungió como presidente de dicha Legislatura, solicitó se aclarara si únicamente se vería el orden del día, es decir, los nueve dictámenes registrados de las comisiones; por lo que el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresó que querían tener la posibilidad de declarar en permanente la sesión, luego de haberse visto tales dictámenes.

"3. En consecuencia, primero, se efectuó la votación respecto a continuar con la sesión hasta terminar los nueve dictámenes registrados en la presidencia, la cual se realizó de manera económica, siendo aprobada la propuesta por mayoría, con 35 votos a favor y 2 votos en contra.

"4. En segundo, se sometió a votación la decisión de dejar la **sesión en permanente**, una vez concluidos los asuntos enlistados y los dictámenes, conforme al **artículo 86** del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León; misma que se realizó mediante el sistema electrónico de votación –económica–, resultando aprobada por unanimidad de 37 votos.

"5. El día veintitrés de diciembre de dos mil doce, constituida la Legislatura en sesión permanente, se discutió el dictamen 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, dejando constancia de que fue circulado con más de **veinticuatro horas de anticipación**, es decir, a las trece horas con cincuenta y ocho minutos del día dieciocho de los citados mes y año.

"6. Posteriormente, se dio lectura al dictamen del expediente **7784**, en el que se promueve iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se incluye el diverso expediente **7483**, que contiene escrito signado por los integrantes del grupo legislativo del Partido Acción Nacional, a fin de promover la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado por derogación del capítulo quinto y de todos sus artículos pertenecientes al título segundo.

"7. Terminada la lectura del dictamen, se le concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, quien presentó **voto particular**, en relación a la modificación del artículo 157 de la ley en estudio, consistente en el aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas del 2% al 3%.

"8. Terminada la lectura del voto particular, se dio lectura a los **artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo**, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, a fin de que se viera el procedimiento a seguir.

"9. Enseguida, se realizaron tres rondas de intervenciones de oradores, tanto a favor como en contra del voto particular.

"10. Previo a la votación del voto particular, el diputado Guadalupe Hurtado Rodríguez solicitó que ésta se hiciera de forma **nominal** por la relevancia de la decisión. En consecuencia, se dio lectura a la **fracción II del artículo 136** del reglamento en mención, y así, el presidente puso a consideración de la asamblea la solicitud señalada. –Votación nominal del voto particular–.

"11. Una vez hecha la votación correspondiente, fue desechada la solicitud por 21 votos a favor (PAN y PRD) y 21 votos en contra (PRI, PT, Nueva Alianza y diputado independiente).

"12. Acto seguido, el presidente sometió a votación el **voto particular**, mediante el tablero electrónico de votaciones –votación económica–; mismo que fue desechado, por mayoría de 21 votos a favor y 21 votos en contra.

"13. Posteriormente, el diputado Edgar Romo García solicitó un receso, con la finalidad de poder llegar a un consenso mediante negociaciones y pláticas. A lo que el presidente, sin entrar al fondo de los planteamientos, únicamente sometió a votación el determinar un receso; mismo que fue aprobado por mayoría de 39 votos a favor y 1 voto en contra (PRD).

"14. Transcurrido el receso señalado, con quórum de ley con 42 diputados presentes, se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes 7784 y 7483, conforme al **artículo 112** del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado. Así, se puso a **discusión en lo general** el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado. Por tanto, se concedió el uso de la palabra a varios diputados, para hablar en lo general a favor o en contra del dictamen.

"15. El presidente sometió a consideración de la asamblea el dictamen de los expedientes 7784 y 7483, con proyecto de decreto que contiene la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, lo que se realizó mediante el sistema electrónico de votaciones –votación económica–, el cual fue aprobado **en lo general por mayoría** con 37 votos a favor y 2 votos en contra (diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN); sin que votaran las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

"16. Acto continuo, el presidente preguntó a la asamblea si era su deseo separar algún artículo transitorio contenido en el dictamen para discutirse en lo particular, a fin de que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

"17. Por tanto, el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, con base en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, expresó su **propuesta de modificación** al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado: 'En este caso el grupo parlamentario del PAN, separa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León el artículo 157 ... dice **en la propuesta que ha sido aprobado en lo general** ... sigue siendo la misma base, por eso no se modifica el artículo anterior. Y se promedia este impuesto que se causará con una tasa del 2%, esto quiere decir, que regrese el cobro que ha tenido durante años el impuesto sobre nóminas .... necesitamos un voto más, el que se elimine esta redacción. en lo particular, lo único que afectará es dejar de ingresar 1,500 millones de pesos, y estamos ya con la certeza de que sí tendremos presupuesto. Le hemos ofrecido mil variantes al Gobierno del Estado, mil variaciones, no han aceptado ni una. con que uno de ustedes vote a favor de esta reserva, eliminamos 1.600 millones de pesos. ...'

"18. Luego, se dio lectura a la modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, y no habiendo más artículos reservados para discutirse en lo particular, el presidente sometió a consideración del Pleno la propuesta de mérito, mediante el sistema electrónico de votaciones –económica–, al expresar: '... Estamos poniendo a consideración la

propuesta como siempre se propone del diputado Alfredo, los que quieran apoyarlo, van a votar con el botón verde, los que no, el rojo. Si no se aprueba la propuesta del diputado se regresa a la redacción original del dictamen. ...'

"19. Hecha tal votación, la propuesta de modificación fue desechada, con 21 votos a favor y 21 votos en contra; por ello, el presidente señaló: 'Se rechaza la propuesta del diputado Alfredo Rodríguez, en virtud de lo cual se mantiene la redacción del dictamen original presentado por la comisión. Se aprueba en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2013.'

"Enseguida, cabe señalar el contenido de diversos preceptos que norman el proceso legislativo, contenidos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, a saber: (se transcriben los artículos 48, 49, 49 Bis, 78, 86, 90, 112, 113, 126, 129, 136 y 139)

"De los preceptos transcritos se obtiene, en lo medular, lo siguiente:

"• Que previo a la discusión del proyecto de dictamen, debe ser circulado a los integrantes de la comisión respectiva con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión de trabajo en que se vaya a discutir el asunto.

"• Que para que el dictamen de cualquier comisión pueda ser sometido a la asamblea debe ser presentado suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados.

"• Que de no aprobarse el voto particular, se seguirá el procedimiento de deliberación a fin de que participen distintos oradores a favor o en contra del mismo; y, concluidas las intervenciones, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto y se continuará con la deliberación o en su caso, se procederá a la votación.

"• Que la Legislatura puede constituirse en sesión permanente por mayoría de votos, a fin de tratar los asuntos que motivaron la sesión hasta su total desahogo; y en ella no puede darse cuenta de ningún asunto que no esté acordado y de considerarse oportuno tratar uno con el carácter de urgente, se someterá a votación, a fin de discutirlo.

"• Que la asamblea puede acordar prolongar la sesión por un tiempo determinado, o bien, declararse en permanente, ante la urgencia de algún asunto.

"• Que todo dictamen se discute en lo general, y de aprobarse, se discute la iniciativa en lo particular, separando los artículos que lo ameriten para someterlos a votación.

"• Que la votación nominal se da cuando existe un empate en la votación económica o cuando el Pleno así lo decida; en tanto que la económica es para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso.

"Por su parte, el artículo 41 de la Constitución Federal de la República, así como los numerales 30 y 70 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León disponen: (se transcriben)

"De tales preceptos, se advierte que el Gobierno del Estado de Nuevo León es republicano, democrático, laico, representativo y popular, el cual deriva del pueblo y se ejerce por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; asimismo, se dispone que para la aprobación de toda ley o decreto, se necesita de la mayoría de los diputados.

"Pues bien, como se adelantó, resultan **infundados** los argumentos vertidos en el agravio segundo.

"Respecto a la violación alegada en el señalado inciso I) –violación al proceso de votación de la norma reclamada–, cabe decir que en la sesión ordinaria, luego de darse lectura al dictamen de los expedientes 7784 y 7483, un diputado formuló voto particular, cuya votación solicitó otro diputado se hiciera por vía nominal, pero que al votarse vía económica dicha solicitud, fue desechada, en virtud de empatarse con 21 votos a favor y 21 votos en contra. Posteriormente, se efectuó la votación del voto particular por sistema electrónico, el cual también fue desechado, al existir de nuevo empate.

"En consecuencia, se procedió a la discusión del dictamen en lo general, cuya votación se realizó mediante el sistema electrónico, resultando aprobada por mayoría, con 35 votos a favor y 2 votos en contra.

"Posterior a ello, se discutió en lo particular la propuesta de modificación al –recién aprobado– artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, a fin de regresar la tasa del impuestos sobre nóminas al 2%,

en lugar del 3% aprobado por la mayoría; misma que al ser votada mediante el sistema electrónico, resultó en empate con 21 votos en contra y 21 votos a favor, y en esa medida, tal propuesta fue rechazada.

"Ahora, como bien lo aducen las recurrentes, el artículo 112 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León determina que todo dictamen se deberá conocer y discutir, primeramente, en lo general, y de ser aprobado, dentro de la misma sesión, se podrá discutir la misma iniciativa en lo particular; situación que como se vio, ocurrió en el caso en concreto, pues no se restringió el derecho de los integrantes de la Legislatura de presentar alguna propuesta en lo particular, para ser sometida a su discusión, lo que aconteció antes de votar el dictamen en lo general, mediante el voto particular, y después de que éste había sido aprobado por mayoría de votos, a través de la propuesta de modificación al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

"Por otro lado, efectivamente, como lo arguyen las recurrentes, los artículos 113, 126 y 129 del reglamento en mención, disponen el procedimiento a seguir en caso de presentarse un voto particular; sin embargo, se coincide con el a quo en el sentido de que el hecho de que se haya dado un empate en las votaciones intermedias relativas al voto particular o a la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, sin haberse realizado la votación nominal que establece el artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no resultan violaciones trascendentes que puedan invalidar el contenido de la norma, ya que finalmente la votación del dictamen en lo general, incluyendo la reforma al precitado numeral 157, se aprobó por mayoría, con 37 votos a favor y 2 en contra.

"Por consiguiente, resulta intrascendente también el hecho de que tanto el voto particular, como la propuesta de modificación del artículo 157 hubieran sido rechazados, ya que el dictamen relativo fue aprobado por la mayoría de los presentes en ese momento en la Legislatura del Estado de Nuevo León, sin que se especificara en algún momento que no se votaba con relación al aumento de la tasa relativa al impuesto sobre nóminas, pues como se relató, se aprobó en su totalidad el dictamen en lo general y en lo particular, es decir, respecto a la propuesta de eliminar la aprobación al incremento de la tasa de la contribución de mérito, se empató la votación; situación que se reitera, no trasciende en la aprobación al dictamen en lo general por mayoría de votos, pues sin duda, un empate de votos no puede tener mayor peso que una mayoría en el resultado de una votación.

"Es decir, si bien se conviene con las quejas en que no se acató el contenido de la fracción II del artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, lo cierto es que ello versa en una violación formal que se considera intrascendente para afectar la validez o constitucionalidad del precepto modificado, es decir, este tribunal no pasa por alto que efectivamente no se cumplió con el requisito procedimental dispuesto en dicho ordinal, pero se estima que tal requisito únicamente facilita la aprobación del proyecto de que se trate, en este caso, de la modificación a la aprobación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, pero que al haberse aprobado con las formalidades debidas el dictamen en lo general, el no haber abierto a votación nominal la propuesta de mérito, resulta intrascendente para el caso en concreto.

"De esa manera, se estima que el hecho de que no se haya abierto la votación nominal, ante los empates en las votaciones relativas tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación al artículo 157 de la ley hacendaria en cita, conforme al artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, es intrascendente, pues no es válido considerar que tal circunstancia trasciende a la reforma legislativa, de modo que incluso pudiera desacreditar la propia aprobación de la mayoría de los integrantes de la asamblea al votar el dictamen en lo general.

"Además, del acta de debates relativa, no se aprecia que alguno de los diputados hubiera manifestado objeción alguna respecto a la manera en que se realizó la votación tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación posterior. Pues si bien se presentó una solicitud, previo a la votación del voto particular, para que la votación respectiva se hiciera de manera nominal, la que fue rechazada al existir empate en su resultado; posterior a la votación respectiva, no se asentó alguna inconformidad, ni tampoco ocurrió así antes o después de realizarse la votación respecto a la modificación de la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"De manera que no se estima transgredido el artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, pues finalmente la aprobación del dictamen en lo general se efectuó por mayoría de los integrantes de la asamblea, y dado que respecto de la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no se llegó a un acuerdo por mayoría, tal propuesta se rechazó, (posterior a la aprobación del dictamen en lo general por mayoría) en congruencia con el primero de los citados numerales.

"En ese mismo sentido, se conviene con el juzgador en cuanto a que si bien los empates de las votaciones de 21 a favor y 21 en contra, no constituyen

una minoría, tampoco una mayoría, pues es obvio que tales números constituyen un empate en tales votaciones, y por esa razón, es que se rechazaron tales propuestas, pues como bien lo aducen las recurrentes se requiere de la mayoría de votos para resolver un asunto, sin que algún miembro de la Legislatura manifestara su oposición al respecto, y sin que ello trascienda de algún modo en el contenido y validez de la norma, pues tales votaciones no inciden en la aprobación del dictamen en lo general por mayoría de votos a favor.

"De igual manera, se estima correcta la aseveración del a quo, en el sentido de que en los conceptos de violación las quejas no manifestaron que existiera confusión o error en el conteo de los votos, sino únicamente que no se abrió la votación de forma nominal; lo anterior, porque amén de que así ocurrió –esto es, las promoventes no manifiestan en sus respectivas demandas tal alegato–; cabe resaltar que de conformidad con el transcrito numeral 137 del reglamento en estudio, la votación nominal tiene la particularidad de distinguir a cada miembro de la Legislatura, así como el sentido de su voto, a diferencia de la votación económica, que se practica levantando la mano de los diputados que estén a favor del asunto, o bien, a través del equipo electrónico con el que se cuente.

"Por ende, se advierte que las votaciones del voto particular y de la propuesta de modificación al artículo 157 de la legislación en mención, de haberse realizado mediante la vía nominal, no cambiarían el resultado de la misma, pues finalmente la división de los grupos parlamentarios quedó evidenciada en el Diario de Debates relativo, por lo que solamente se trata de una formalidad que, insístase, no trasciende al resultado de la votación final.

"Luego, el hecho de que no se haya alegado un error o confusión en el conteo de votos en las votaciones económicas, habría evidenciado que las impetrantes tenían duda sobre si la votación se realizó correctamente, en cuanto al conteo de los votos, y no únicamente que su inconformidad respecto del tipo de votación que se efectuó, que dicho sea de paso, fue acordada por la propia Legislatura efectuarla de tal modo, en el caso del voto particular.

"Ahora, si bien le asiste razón a las promoventes al señalar que sin mayor requisito, el artículo 136 dispone cuándo debe abrirse la votación nominal, sin que en el caso se haya efectuado; lo cierto es que tal vicio, como se dijo, no trasciende ni afecta la aprobación por mayoría de votos de la reforma aludida.

"En este orden de ideas, contrario a lo que manifiestan las inconformes, a foja 1039 del Diario de Debates relativo, se observa que el presidente

concluyó: 'Se aprueba en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2013.'

"Conclusión que se justifica, si se toma en consideración que la aprobación del dictamen en lo general fue por mayoría de votos, y que al votar la propuesta de modificación al multicitado artículo 157 se dio un empate, lo que significa que al no existir la mayoría requerida, se mantuvo firme la aprobación en lo general del propio dictamen.

"Tampoco se conviene con las quejas en el sentido de que la votación del Decreto Núm. 037 fue anterior a la votación de la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, pues como se advierte del contenido del Diario de Debates, primero se votó por el voto particular, luego, por el dictamen en lo general y, finalmente, por la propuesta de modificación al artículo 157 señalado. Y, en consecuencia, como bien lo adujo el a quo, las violaciones posteriores a la aprobación del dictamen en lo general, tampoco trascienden por la razón de que ocurrieron después de que se aprobara la reforma al comentado precepto 157.

"Por otra parte, se estima que las consideraciones vertidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 89/2009, a que aluden las inconformes, no resultan aplicables al caso en concreto, puesto que en dicho asunto se declaró fundado el concepto de invalidez consistente en que no se tenían los votos suficientes por parte de los ayuntamientos para la aprobación de la reforma constitucional en cuestión, por lo que se estimó que hubo una grave violación al proceso de reforma constitucional, ya que no estuvo debidamente integrado el Constituyente Permanente, al haberse contabilizado incorrectamente los votos de los Ayuntamientos y, en consecuencia, se consideró que resultaba una violación relevante que produjo la invalidez total de la reforma constitucional combatida.

"Como se ve, los vicios analizados por el Pleno del Más Alto Tribunal, son diversos a los que aquí se estudian, en principio porque en el caso en concreto no se alegó un error en el conteo de votos, además de que la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se aprobó por mayoría al votarse respecto del dictamen en lo general de la reforma a la ley aludida, y, posterior a ello, al desecharse la propuesta de modificación únicamente respecto del precitado numeral 157, por haberse empatado la votación, se colige entonces, que la aprobación por mayoría del dictamen en lo general quedó intocada, a pesar del posterior intento de modificación.

"Por otro lado, con relación al inciso b) –violación a los plazos establecidos para la presentación del proyecto de dictamen ante la comisión y del dictamen a la asamblea legislativa–, se estiman **infundados** los argumentos en el sentido de que sí existe una violación al procedimiento de votación del decreto, en tanto no se acató lo dispuesto en los artículos 48 y 49 del reglamento en cita.

"Lo anterior es así, puesto que como se aprecia de la lectura del Diario de Debates señalado, el secretario informó al presidente de la Legislatura que el expediente 7784 fue circulado a las trece horas con cincuenta y ocho minutos del dieciocho de diciembre de dos mil doce, y luego, se asentó que ese, entre otros expedientes, fueron circulados con más de veinticuatro horas de anticipación a la discusión del mismo, es decir, al día veintitrés de los citados mes y año.

"Así, como bien lo adujo el a quo, la circulación del dictamen que dio origen al Decreto Núm. 037 impugnado, fue realizada con más de veinticuatro horas de anticipación a la continuación de la sesión legislativa, lo que sin duda, evidencia el cumplimiento al artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, pues el dictamen emitido por la Comisión de Hacienda del Estado se entregó veinticuatro horas antes de su discusión en la asamblea.

"De tal manera, que resulta innecesario alguna otra constancia de que en efecto el dictamen de mérito se entregó a los miembros de la Legislatura veinticuatro horas antes de su discusión; cuando, como se dijo, durante la misma sesión permanente se estableció la hora y fecha de entrega de aquél

"Por otra parte, como lo aducen las quejas, el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 48 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, es distinto al que prevé el numeral 49 de dicho reglamento, en el que se prevé la entrega del dictamen de la comisión respectiva, veinticuatro horas antes de su discusión a los integrantes de la asamblea; mientras que en el primero de los preceptos citados se dispone que debe circularse el proyecto de dictamen, también con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión del trabajo de la comisión, en la que se vaya a discutir el asunto.

"Sin embargo, resulta intrascendente analizar si el proyecto de dictamen fue circulado veinticuatro horas antes de la sesión de trabajo de la Comisión de Hacienda del Estado, conforme lo dispone el precitado numeral 48, pues lo que finalmente importa es que éste fue aprobado por dicha comisión y que

fue oportunamente entregado a los miembros de la asamblea para su discusión y consecuente aprobación. De manera, que el vicio formal a que se refieren las recurrentes no afecta de modo trascendental el contenido y, por ende, la validez de la norma combatida.

"En ese mismo orden de ideas, se estiman **infundados** los motivos de agravio vertidos en el inciso c) –violación al proceso legislativo al no cumplir con los requisitos para constituir una sesión permanente–, en cuanto a que la votación por mayoría para integrar la asamblea permanente no exime la obligación de cumplir con lo dispuesto por los artículos 86 y 90 del Reglamento del Congreso Interno del Estado de Nuevo León, de los que se desprenden los requisitos y las reglas para la Constitución de una sesión permanente.

"Lo anterior, pues de igual manera que ocurrió con los vicios formales señalados en el inciso b), se estima que los vicios consistentes en que el análisis de los expedientes 7784 y 7483 no se encontraba acordado, así como que no se justificó la razón por la que se llevó a cabo su discusión en la sesión permanente, son de aquellos que son intrascendentes y que no inciden en la validez del Decreto Núm. 037, mediante el cual se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, pues los propios legisladores estatales convinieron por unanimidad en continuar la sesión ordinaria para convertirla en permanente, lo que se traduce en su voluntad de seguir el trabajo legislativo a fin de seguir discutiendo dictámenes de comisiones, que dicho sea de paso, ya habían sido circulados con veinticuatro horas antes para el estudio de los propios diputados.

"Aunado a ello, se considera que la posible violación a los artículos 86 y 90 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Nuevo León, no perjudica a la sociedad, pues sin duda, el trabajo legislativo más bien beneficia a la comunidad en general; y a quienes en todo caso, causaría un daño o molestia sería a los propios legisladores quienes no tenían programado continuar con las discusiones en una sesión permanente por más días que el que se había programado inicialmente.

"Independientemente de lo anterior, de la transcripción realizada del Diario de Debates en párrafos anteriores –misma que se omite reiterar para evitar repeticiones innecesarias–, se obtiene que la propuesta de analizar otros dictámenes a los acordados en la orden del día fue aprobada por unanimidad de votos de la asamblea, lo cual evidencia la intención de los legisladores de constituirse en permanente para continuar con el estudio de diversos dictámenes; motivo por el cual resulta irrelevante para la validez del Decreto Núm. 037, la expresión de motivos para constituirse en sesión permanente, pues

la voluntad de todos los legisladores presentes se expresó en el mismo sentido.

"Por último, también se estiman infundados los motivos de agravio relativos al inciso d) –violación a la forma de representación de gobierno–; en tanto que se coincide con el Juez Federal, en el sentido de que no se vulnera en perjuicio de las quejas el principio de representación, pues el dictamen en lo general se aprobó luego de diversas intervenciones de los oradores y discusiones en la asamblea, por mayoría de votos, con lo que se cumplió con los numerales 30 y 70 de la Constitución Local, así como el precepto 41 de la Constitución Federal, es decir, de contar con una forma de gobierno representativa, así como democrática, en la que se deben aprobar, modificar o reformar las leyes mediante el voto de la mayoría de los diputados.

"Por ello, contrario a lo que arguyen las quejas, el hecho de que existiera una reserva respecto de la modificación del artículo 157 la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, cuya votación quedó empatada, no se traduce en la violación al principio de representación, pues primero se aprobó el dictamen en lo general por mayoría de votos, y en segundo, al resultar un empate en la votación de la reserva en lo particular, ésta se desechó, obvio al no existir mayoría; consecuentemente, al no existir mayoría sobre dicha reserva, debía prevalecer el voto de mayoría respecto del dictamen en lo general, en el que, además de otros preceptos, se reformó la tasa del impuesto sobre nóminas, prevista en el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"Por lo anterior, se estima que no se crea incertidumbre en la forma de representación de los gobernados, pues la decisión que finalmente prevaleció es la que se aprobó por mayoría de votos de los miembros de la Legislatura presentes.

"Por analogía, cabe citar la tesis aislada, que se comparte de rubro y texto siguientes:

"'DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE OCTUBRE DE 2007, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO LEGISLATIVO.' (se transcribe)

"En conclusión, las violaciones formales alegadas por las quejas, son de aquellas que **no trascienden** de manera fundamental a la norma misma, por lo que la falta de cumplimiento, en este caso, a los artículos 48, 49, 86

y 90 del Reglamento del Congreso Interno del Estado de Nuevo León no trasciende al contenido de los mismos y, por ende, no afecta su validez.

"En efecto, se coincide con el a quo, pues las violaciones formales consistentes en abrir la votación nominal cuando se empató la votación relativa al voto particular y propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; no circular y entregar el dictamen con una anticipación mínima de veinticuatro horas; y, no justificar las razones para constituirse en sesión permanente, así como que dentro de los asuntos a tratar se encontraba el análisis del dictamen de los expedientes 7784 y 7483; no trascienden de modo fundamental al Decreto Núm. 037 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, pues tales requisitos únicamente facilitan el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Congreso del Estado, pero al haberse aprobado las reformas a la ley en mención con mayoría de votos de treinta y siete votos a favor y dos votos en contra, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

"De manera, que si de cualquier manera dicho dictamen fue sometido a estudio y análisis del Pleno del Congreso del Estado, siendo aprobada por mayoría de votos de los miembros de la Legislatura presentes en la sesión permanente prolongada hasta el día veinticuatro de diciembre de dos mil doce, y publicado oficialmente; aun cuando materialmente no se hubiera procedido con las formalidades señaladas por las recurrentes, lo cierto es que, como se dijo, la mayoría de los diputados presentes en la sesión respectiva aprobaron el Decreto Núm. 037 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, con lo cual, en todo caso, se subsanaron otras omisiones de carácter secundario; de ahí que devenga infundado el agravio en estudio. ..."

**3. El Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 153/2013**, en sesión de nueve de enero de dos mil catorce, en lo que a esta contradicción de tesis interesa, señaló:

"VIII.—Los agravios son infundados, inoperantes e inatendibles.

"Por cuestión de técnica jurídica, los agravios se analizan en orden diferente al propuesto.

"En principio, en el segundo agravio, la recurrente expone que se suscitaron violaciones al proceso legislativo, como lo fueron:

"a) Que la sesión del día miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, no inició a las once horas tal como lo establece el artículo 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y el diverso 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León; y,

"b) Se omitió efectuar la votación nominal respecto a la propuesta de un diputado del Partido Acción Nacional consistente en que la votación de la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León fuese en forma nominal aun y cuando el resultado en ambos casos fue empate.

"Respecto a la primera violación al proceso legislativo, sostuvo que el Juez de Distrito fue omiso en señalar los motivos por los que consideró que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no es aplicable.

"Asimismo, refiere que el artículo 79 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, señala que las sesiones ordinarias podrán iniciar a partir de las once horas porque debe estarse a la regla general establecida en el artículo 89 del mismo ordenamiento legal, el cual dice que las sesiones (ordinarias o extraordinarias) deberán iniciar a las once horas, o bien, con posterioridad siempre que se cumplan ciertos requisitos, además de que el diverso 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, de manera expresa indica que las sesiones ordinarias serán a las once horas, por lo que debe atenderse al principio de jerarquía normativa, al tener más valor que una disposición reglamentaria.

"Sostiene que el espíritu del legislador fue plasmar en el reglamento que las sesiones de todo tipo, deberán iniciar a las once horas, lo cual se concluye al analizar el conjunto normativo con el método de interpretación sistemático de la norma legal, por lo que, si la sesión no dio inicio a las once horas y además, no medió un aviso respectivo, el proceso legislativo fue llevado a cabo en contravención a lo dispuesto por los artículos 16 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como los artículos 79, 89 y 95 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Pues bien, respecto a la violación al proceso legislativo consistente en que la sesión del día miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, no inició a las once horas tal como lo establece el artículo 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y el diverso 89 del Reglamento

para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, la recurrente aduce que el Juez Federal omitió señalar los motivos por los que consideró que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no es aplicable.

"Es infundado.

"Ciertamente, en la resolución constitucional se estableció que el artículo 89 del reglamento citado, no regía para la sesión tildada de contraria a derecho, porque se trataba de una sesión de carácter ordinaria, correspondiente al primer periodo del primer año del ejercicio de la Legislatura, motivo por el cual, era aplicable el diverso 79 del mismo ordenamiento reglamentario, que establece que podrían celebrarse a partir de las once horas.

"Para mejor comprensión a lo anterior, se reproduce el fragmento de la sentencia recurrida que establece lo relatado, que dice: (se transcribe)

"Así las cosas, es inexacto lo aseverado por la recurrente, en el sentido de que el Juez de Distrito fue omiso en señalar los motivos por los que consideró que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no es aplicable, pues estableció lo anteriormente reproducido.

"Luego, en relación con ese mismo vicio en el proceso legislativo, insiste la quejosa, en el sentido de que debe estarse a lo señalado por el precepto 89 del reglamento en cita, consistente en que las sesiones ordinarias o extraordinarias deberán iniciar a las once horas, o bien, con posterioridad siempre que se cumplan ciertos requisitos, por lo que debe atenderse al principio de jerarquía normativa, siendo ese el espíritu del legislador.

"Ello es inoperante.

"Es así, porque es intrascendente establecer si existió infracción al proceso legislativo por el hecho de la hora de inicio de la sesión respectiva que motivó la norma tildada de inconstitucional, toda vez que no trasciende para la expedición del Decreto Legislativo 037, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce en el Periódico Oficial del Estado.

"En efecto, ese vicio que reclama la quejosa no reviste la característica relativa a que impacte para la expedición de la norma, puesto que ello es una

disposición de carácter secundaria tendiente a organizar el inicio de la sesión en el Congreso del Estado de Nuevo León.

"Para ello, basta con imponerse en el texto del artículo que dice la quejosa, se transgredió, esto es, el diverso 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que dice: (se transcribe)

"En ese sentido, es evidente que la regulación de dicho precepto consiste en la organización interna del Congreso del Estado de Nuevo León, lo que se robustece incluso, con lo que dispone el artículo 1o. del mismo ordenamiento reglamentario, que dice: (se transcribe)

"De tal suerte que, al ser una norma dirigida a la organización interna del Congreso del Estado de Nuevo León, es evidente que no trasciende de manera fundamental a la norma, al no ser parte del proceso de discusión, aprobación y sanción respectivo del decreto tildado de inconstitucional.

"Es aplicable, por las razones que contiene, la jurisprudencia P/J. 94/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 438 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, Novena Época, identificable con el número de registro IUS: 188907; que dice:

"'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' (se transcribe)

"En otra parte del segundo agravio, en torno a la violación al proceso legislativo relativa a que se omitió efectuar la votación nominal respecto a la propuesta de un diputado del Partido Acción Nacional consistente en que la votación de la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León fuese en forma nominal, aun y cuando el resultado en ambos casos fue empate, la recurrente asevera que, contrario a lo que se señala en la sentencia constitucional, esa transgresión sí afecta a la quejosa en la garantía de seguridad jurídica y al derecho a un gobierno representativo, porque si bien una votación se considera aprobada cuando se cuente con la mayoría de los votos a favor, cuando el resultado de la misma sea un empate, como aconteció, es obligatorio de conformidad con el artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, llevar a cabo la votación nuevamente de forma nominal.

"Luego, sostiene que sí se dolió de la posible confusión o error en el conteo de votos, pues con la votación nominal se desprende en qué sentido votó cada diputado.

"Tales planteamientos resultan inoperantes.

"A fin de evidenciar lo anterior, es oportuno señalar que en la sentencia constitucional se estableció que era intrascendente, el vicio en el proceso legislativo alegado por la quejosa, consistente en la falta de apertura de la votación nominal respecto de un voto particular, en esencia, porque la votación del dictamen que contiene el incremento del impuesto sobre nóminas, fue aprobada por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra, lo que no dejó dudas de la decisión.

"Lo cual, se puede advertir del fragmento de la sentencia recurrida que se reproduce a continuación: (se transcribe)

"Como se ve, la recurrente omite controvertir el aspecto fundamental en que se basó el Juez de Distrito para considerar que el vicio en el procedimiento legislativo que se invocó en la demanda de garantías no trascendió al decreto tildado de inconstitucional, a saber: porque la votación del dictamen que contiene el incremento del impuesto sobre nóminas, fue aprobada por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra, lo que no dejó dudas de la decisión.

"Esto es, el motivo fundamental por el cual se concluyó la irrelevancia del vicio al proceso legislativo de mérito, lo fue porque el aumento del tributo fue aprobado por mayoría, sin que ello fuese debatido en esta instancia, lo cual provoca que sea inoperante el motivo de disenso.

"Es aplicable, la jurisprudencia 2a./J. 188/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 424 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, Novena Época, identificable con el número de registro IUS: 166031; que a la letra dice:

"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN." (se transcribe)

"Aunado a lo anterior, se comparte el criterio del Juez de Distrito en el sentido de que la omisión de efectuar la votación nominal referida a un voto

particular y propuesta de modificación en el proceso legislativo, no es trascendente, en la medida de que finalmente el dictamen que contenía el incremento del impuesto de mérito fue aprobado por el órgano legislativo y publicado oficialmente.

"Ello es así, porque si bien de los artículos 136, fracción II y 137 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se advierte que dentro de las clases de votación está la nominal, que ocurre cuando existe un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita, así como la forma en que se recogerá; sin embargo, como ya se precisó, se aprecia que la norma reclamada fue aprobada por mayoría de treinta y siete votos a favor, por lo que la violación alegada no trascendió de modo fundamental a fin de que provocara su invalidez, sino que, por el contrario, tal violación carece de relevancia jurídica al haberse cumplido el fin último buscado inherente a la aprobación de la norma por el órgano legislativo (aun cuando fue por mayoría), y publicada oficialmente.

"Máxime que, como también lo indicó el Juez Federal, del Diario de Debates de la norma controvertida, no se advierte que alguno de los legisladores hubiera formulado objeción en cuanto a la identificación de los votantes y el sentido de éstos al momento del conteo, o bien, que el voto particular mencionado obtuviera mayoría.

"Al respecto, es aplicable, la jurisprudencia previamente citada 94/2001, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se transcribe nuevamente para una mejor ilustración, misma que señala:

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA." (se transcribe)

"A mayor abundamiento, son inoperantes los argumentos que plantea el apoderado de la recurrente, porque aun en el supuesto de que existieran las infracciones que refiere al proceso legislativo, no causaron perjuicio a su representada, tanto en el voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, formulado después de la lectura del dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda del Estado de Nuevo León, como respecto de la propuesta de modificación del dictamen por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, del diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, realizada luego, de que se votó aquel dictamen de dicha comisión en lo general; como se explica enseguida.

"A) En cuanto al voto particular formulado por el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, después de la lectura del dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda del Estado de Nuevo León, de existir esa violación que refiere al proceso legislativo, no causaba perjuicio a la recurrente, porque ese voto particular no modificaba ni total ni parcialmente el dictamen de la comisión en cuanto a la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, habida cuenta que no incluye esa norma general impugnada mediante el juicio de amparo de origen.

"Para corroborar tal aserto se transcribe la parte relativa, del Diario de los Debates, primer periodo, año I, número 45-LXXIII S.O. (se transcribe parte relativa al Diario de los Debates)

"Como se ve del proyecto de decreto que, en voto particular, propuso el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, no comprende la modificación total ni parcial del dictamen propuesto por la Comisión de Hacienda del Estado, por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del propio Estado, de modo que, aun en el supuesto de que existiera la violación procesal al proceso legislativo que refiere el apoderado de la recurrente, es inoperante para emprender su estudio por este tribunal federal, si de cualquier manera no trasciende de manera fundamental a esa norma que fue reformada.

"B) Y, respecto a la propuesta de modificación del dictamen por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para que se modificara la tasa del impuesto sobre nóminas del 3% al 2%, que realizó el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, después de la votación del dictamen en lo general, tampoco causaba perjuicio a la recurrente, porque ese mismo diputado fue quien voto a favor de la tarifa del 3% que se estableció en el dictamen de la comisión, cuyo resultado fue de 32 votos a favor, dos votos en contra y tres abstenciones, del quórum de 42 diputados presentes.

"Para justificar lo anterior, se transcribe esa parte del proceso legislativo, tomada del Diario de los Debates, primer periodo, año I, número 45-LXXIII S.O. (se transcribe la parte relativa al proceso legislativo)

"De lo anterior se puede colegir, que aun cuando pudiera existir alguna infracción al proceso legislativo que refiere el apoderado de la recurrente, respecto de la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, ello no causa perjuicio a la recurrente, pues esa tarifa del 3% del impuesto sobre nóminas estaba incluido en el dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda que fue aprobado en lo general, con 37 votos a favor. ..."

**"4. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 202/2013**, en sesión de treinta de enero de dos mil catorce, consideró en la parte que interesa a esta contradicción de tesis, lo siguiente:

"Una vez analizado lo anterior, se procede al estudio del primer agravio expuesto por las quejas, relativo a las violaciones al procedimiento legislativo el cual se considera fundado, suficiente para conceder la protección constitucional, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

"La quejosa expone, sustancialmente en su primer agravio que, reclamó diversas violaciones al proceso legislativo de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, vigente a partir del uno de enero de dos mil trece, y que debido a la aprobación de las normas que se estiman violadas, para la aprobación o reforma de toda ley o decreto que establezca contribuciones, deben seguirse formalidades, y que contrario a lo determinado por el a quo, la sesión de diecinueve de diciembre de dos mil trece, debió haber iniciado a las once horas, y no a las once horas con cincuenta y tres minutos, sin que existiera acuerdo previo que estableciera que dicha sesión no daría inicio a las once horas, como lo dispone el artículo 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como los artículos 79 y 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Además, la quejosa refiere que existió violación a la garantía de seguridad judicial, el hecho de que en el proceso legislativo se omitió la votación nominal, no obstante el empate de 21 votos a favor y 21 votos en contra, sobre el voto particular propuesto por los diputados del Partido Acciona Nacional, así como la votación en lo particular del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"Agrega que, al haber obtenido el voto particular que refiere, el mismo número de votos a favor, era procedente que se repitiera la votación nominal, la cual hubiera traído como resultado una mayoría al voto desechado, lo que traería como consecuencia la derogación del impuesto impugnado.

"Ahora bien, el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, determina que todo dictamen deberá conocerse y discutirse en lo general, y de ser aprobado en la misma sesión, se discutirá la iniciativa en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.

"Dicho precepto establece lo siguiente: (se transcribe)

"Por su parte, los artículos 113, 126 y 129 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, señalan algunas formalidades que deberán seguirse para las votaciones, destacando las de los votos particulares; y conforme al artículo (sic) 49 y 49 Bis el resultado del voto particular puede ser en 2 tenores, aprobarse o no aprobarse.

"Los referidos numerales del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, son del siguiente tenor: (se transcriben)

"En caso de no aprobarse el voto particular. Se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen tal como lo establecen los artículos 126 y 129 de este reglamento, y se archivará en el expediente formado sobre la iniciativa materia del dictamen. (se transcriben)

"El artículo 135 prevé que todos los asuntos se someterán a votación de la asamblea, y el 136 dispone las tres clases de votaciones que existen y en qué consisten; 137, establece los términos de la votación nominal; finalmente, el 141 señala que todos los asuntos se resolverán por mayoría simple y de llevarse a cabo una votación económica que resultara en empate, deberá acudirse a la nominal.

"Dichos preceptos rezan literalmente lo siguiente: (se transcriben)

"Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en su artículo 70, establece: (se transcribe)

"Del contenido de los preceptos antes narrados resulta puntualmente establecer que el artículo 135 del reglamento, señala que todos los asuntos sobre los que el Congreso deba resolver, se someterán a votación de la asamblea.

"Por su parte el diverso 136 establece los tipos de votación a que habrán de sujetarse las sesiones del Congreso, la que destaca en su fracción II, sin requisito adicional alguno, que la votación nominal se efectuará en caso de empate de la votación económica.

"Estas formalidades esenciales del procedimiento legislativo, son las que reclama la parte quejosa, que el Congreso del Estado no cumplió en el desarrollo del procedimiento de la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, ya que dice, en sus agravios, que no existe justificación legal para que el a quo haya considerado intrascendentes las violaciones del debido proceso legislativo, pues lo ocurrido en el desarrollo de la sesión

ordinaria de diecinueve de diciembre de dos mil doce, sí reviste la trascendencia de una violación clara y directa a las reglas de las votaciones, pues la votación nominal no se llevó a cabo, no obstante estar reglado su desahogo en la norma reglamentaria.

"En el presente caso, según se aprecia del contenido del acta del Diario de Debates de la sesión número cuarenta y cinco del Congreso del Estado de Nuevo León, celebrada inicialmente el diecinueve de diciembre de dos mil doce y reanudada y finalizada por acuerdo de los diputados el veintitrés siguiente.

"En dicha sesión se dio cuenta, entre otros aspectos, con lo relativo a la discusión del decreto contenido en los expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII, relativos al proyecto de reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, de la que destaca al artículo 157, que establece un incremento de la tasa impositiva del impuesto sobre nóminas que pasa del dos al tres por ciento.

"De dicha acta en la parte que interesa se estableció lo siguiente: (se transcribe parte relativa al acta)

"Como se advierte de todo lo anterior, el proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León por parte de la Legislatura Local, plasmado en el acta que ha sido parcialmente reproducida, se desarrolló de la siguiente manera:

"1. Inicio de la sesión, prórroga y determinación de sesión permanente.

"Se dio inicio de la sesión ordinaria a las once horas con cincuenta y tres minutos, por contarse con un quórum de treinta y dos diputados con diez ausentes; integrándose otros diputados ya iniciada la sesión, se aprobó el orden del día por unanimidad de los diputados presentes; y una vez aprobada el acta de la sesión ordinaria del dieciocho de diciembre anterior y agotados los asuntos en cartera, se pasó al siguiente punto relativo a iniciativas de ley o decreto, concediéndose el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien propuso una moción de orden consistente en que se ampliara la sesión hasta el término de los dictámenes que se fueran a ver ese día, y que si no se llegara a concluir, se tuviera una sesión permanente.

"Posteriormente, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes, que cuando se concluyeran los dictámenes que se verían en ese

día, se declararían la sesión permanente, porque se abriría la posibilidad de que las comisiones enviaran nuevos dictámenes.

"Luego, analizadas las iniciativas de ley, el presidente del Congreso pasó al punto relativo a los informes de las comisiones, solicitándose a sus integrantes que manifestaran de la manera acostumbrada, si tenían algún informe o dictamen que presentar. Inmediatamente después, declaró un receso y solicitó a los diputados que estuvieran atentos al llamado correspondiente para reanudar la sesión, ya declarada permanente.

"El presidente, a las quince horas con seis minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó al secretario pasar lista para verificar el quórum del reglamento, estando presentes los cuarenta y dos diputados que integran la Legislatura.

"Posteriormente, el diputado José Adrián González Navarro solicitó el uso de la palabra, que le fue concedido, y expresó que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prorrogara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados; luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien secundó la propuesta del diputado González Navarro.

"El presidente manifestó que recordaba a los presentes que estaban en sesión permanente, y que al prorrogarse el periodo se seguiría en esa sesión, y se prorrogó, porque ese día vencía constitucionalmente el periodo.

"Hecha la votación correspondiente, se aprobó la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de votos, y el presidente declaró que continuarían en sesión permanente.

"2. Análisis inicial de los informes y dictámenes de las comisiones. Expediente 7784/LXXIII, relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"Se concedió la palabra al diputado César Alberto Serna de León, quien solicitó un receso de diez minutos para que las comisiones terminaran los dictámenes que tuvieran pendientes para presentarlos al Pleno; lo que se aprobó por unanimidad, por lo que se suspendió la sesión a las dieciséis

horas con cincuenta y seis minutos, reanudándose con la presencia de cuarenta y un diputados.

"Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se solicitó al secretario que informara la fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto relativo al expediente 7784/LXXIII, que contenía la iniciativa del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se propuso, entre otras cosas, la reforma al artículo 157 de dicho ordenamiento, para incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas ahí establecido, para quedar en el 3%, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado.

"Luego, la Comisión de Hacienda del Estado expuso las razones que justificaban el resolutivo referido, y con fundamento en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se propuso para su aprobación el proyecto de decreto relativo, conforme al cual el artículo 157 en comento quedaría redactado de la siguiente forma: 'Artículo 157. Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.'

"3. Voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez y su discusión.

"Se concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar un voto particular de conformidad con los artículos 49 y 49 Bis del reglamento interno de trato, en el sentido de que se pretendía incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas debido a un exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, lo que aunado al riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad, por lo que era inadmisibles descargar únicamente en el contribuyente las necesidades de ingreso, por una parte, sin incrementar la base y, por la otra, sin demostrar un ejercicio razonable del gasto público, cuya formación no denota la austeridad y eficiencia, debiéndose rechazar la propuesta.

"Después, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto.

"Se concedió la palabra a los diputados Juan Manuel Cavazos Baldezas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, para hablar en contra del voto particular; y a la vez, se permitió a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, parlamentar a favor de dicho voto particular.

"Enseguida, el presidente precisó que al haber intervenido ya tres oradores a favor del voto y tres más en contra, y por solicitar el uso de la palabra un orador más, se sometía a consideración de la asamblea abrir una nueva ronda de oradores, aprobándose la propuesta por unanimidad de cuarenta y dos votos y, por ende, se concedió el uso de la palabra al diputado Luis David Ortiz Salinas, quien habló a favor del voto particular, y al diputado Carlos Barona Morales, en contra del referido voto.

"Acto seguido, se solicitó nuevamente a la asamblea abrir otra ronda de oradores, aprobándose dicha moción por mayoría de veintidós votos a favor y veinte en contra; por lo que se concedió la palabra al diputado Guadalupe Rodríguez Martínez para hablar en contra del voto, y a Héctor Jesús Briones López, a favor.

#### "4. Votación del voto particular.

"Luego, se precisó que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las Salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; asimismo, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando que se definiría lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular, era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

"Enseguida, el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado.

"5. Recesso.

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien expresó que se pusiera a consideración del Pleno el tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con sus Municipios, en acuerdo de sus representantes que eran los propios diputados; aunado a que era evidente que si la votación bajo el voto particular era un empate, evidentemente el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

"Por lo anterior, el presidente puso a consideración del Pleno el determinar un receso, aprobándose por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y éste se decretó a las diecinueve horas con tres minutos.

"6. Reanudación de la sesión, discusión y votación, en lo general, del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII.

"A las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del veintitrés de diciembre de dos mil doce, se reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente; el secretario pasó la lista de asistencia para verificar el quórum del reglamento, e informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes.

"Se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII (por el que se proponía la derogación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos establecido en la Ley de Hacienda del Estado) leídos anteriormente, y el presidente, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, puso a discusión en lo general el dictamen de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada.

"En esta parte es preciso hacer una primera reflexión para analizar la primera irregularidad en el procedimiento legislativo que invoca la recurrente quejosa, al destacar que el presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado, no obstante el empate de veintiún votos a favor y veintiuno en contra, de la propuesta del voto particular, de conformidad con los artículos 135 y 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, debió, como regla del proceso legislativo, proceder a la votación del asunto en forma nominal, es decir, ante el empate de la votación económica, lo que procedía conforme a la fracción II del último numeral, era

tomar una votación nominal y determinar la existencia de una mayoría o no del voto particular formulado por el diputado Hurtado Rodríguez.

"Es decir, si conforme a la norma constitucional estatal y la diversa reglamentaria, los asuntos sometidos a votación se resolverán por mayoría simple de votos, con las excepciones ahí contenidas; luego, resulta claro que ante el empate surgido en el Pleno del Congreso del voto particular propuesto por el diputado Hurtado Rodríguez, como regla del proceso legislativo, el presidente de la mesa directiva, se encontraba constreñido a someter el asunto en votación nominal, ya que no existe en ninguna disposición como parte del procedimiento legislativo, que señale que deba desecharse una propuesta o voto particular, al existir un empate en la votación económica por no alcanzar la mayoría de los votos de los diputados presentes; sino que contrario a ello, la norma reglamentaria es clara en establecer como parte del procedimiento legislativo, el procedimiento a seguir y el cual consiste en someter el asunto a una votación en forma nominal, es decir, que cada miembro de la Legislatura se ponga de pie y dirá en voz alta su nombre y apellido para distinguirlo de otro, expresando la afirmativa o la negativa y que el secretario respectivo anote la votación obtenida, para determinar, en su caso, si el asunto sometido a votación alcanzó una votación favorable o desfavorable por mayoría o no.

"Para dar claridad a lo que se resuelve es oportuno citar de nueva cuenta el contenido de los numerales 135, 136, 137 y 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Dichos numerales son del siguiente tenor: (se transcriben)

"Luego, si el numeral 136 señala los tipos de votación que existen para resolver dichos asuntos y de la cual destaca la señalada en la fracción II, es decir, la votación nominal, que es la que se lleva a cabo en caso de empate en la votación económica, en ese sentido, este asunto del voto particular se debió llevar conforme a las normas y formalidades del procedimiento legislativo, previstas en la norma.

"Además, la naturaleza jurídica del voto particular y su desahogo se encuentran regulados en los artículos 49 y 49 Bis del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que señalan lo siguiente: (se transcriben)

"De lo anterior, se puede apreciar la magnitud y trascendencia que posee el voto particular, que incluso puede llevar al cambio radical de la propuesta original sometida por la comisión respectiva en el proyecto de modificación, adición o reforma de la ley.

"Es decir, se está ante la presencia de uno de los asuntos regulados por el artículo 135 del reglamento interior, que deben ser sometidos al escrutinio del Pleno y su posterior votación, siguiendo en todo momento con todas y cada una de las etapas y reglas del procedimiento legislativo para la creación de la ley, so pena de verse violentado dicho proceso legislativo.

"Ya que como ocurrió en el caso, al no haberse agotado todas las formalidades y reglas procedimentales para la votación y determinación final con la propuesta formulada por el legislador Hurtado Rodríguez en forma conjunta con el dictamen propuesto por la comisión de hacienda de la autoridad legislativa, hace que a pesar que el dictamen de ley al final de cuentas haya sido votado en lo general, ello no hace desaparecer las reglas procedimentales a las que debe sujetarse el Poder Legislativo, en el procedimiento de la creación de la ley.

"Una vez hecho el análisis referente a la falta del desahogo de la etapa de la votación nominal del voto particular propuesto por el diputado Hurtado Rodríguez, se continuó con el análisis de la actuación de la autoridad legislativa en la sesión ordinaria iniciada el diecinueve y continuada el veintitrés de diciembre de dos mil doce.

"Se concedió la palabra a los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Urena Frausto y Juan Antonio Rodríguez González, para hablar a favor del dictamen; y a los diputados Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra, en contra.

"El presidente expuso que al no haber más oradores en lo general del dictamen relativo a los expedientes 7784-7483/LXXIII, lo sometía a consideración de la asamblea con el proyecto de decreto; se formuló la votación correspondiente y precisó que fue aprobado con treinta y siete votos a favor y dos en contra, de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN; precisando que no votaron las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

"7. Discusión del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII, en lo particular.

"Primero, se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

"Luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN separaba el artículo 157, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas.

"Se dio lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila; y se dio el uso de la palabra al diputado Francisco Luis Treviño Cabello, quien parlamentó a favor de la modificación.

"El presidente expuso que no habiendo más artículos para discutirse en lo particular, se sometía a consideración del Pleno la propuesta de modificación precisada, solicitándose a los diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

"También se concedió el uso de la palabra al diputado Fernando Elizondo Ortiz y el presidente precisó que se ponía a consideración la propuesta del diputado Alfredo, y que quienes quisieran apoyarlo votarían con el botón verde y los que no, con el rojo; en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen.

"Finalmente, la propuesta de modificación fue desechada al haber existido un empate de veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por lo que éste se aprobaba en lo general y en lo particular; y que contenía, además, el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

"Fin del acta.

"Después de observar lo anterior, este Tribunal Colegiado considera que al igual que en el desahogo del voto particular, en el tema del análisis en lo particular de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, se dio la misma violación a las reglas del procedimiento legislativo, ya que como se dijo con anterioridad, si conforme al artículo 135 del reglamento interior en comentario, todos los asuntos sobre los que el Congreso deba resolver se someterán a la votación de la asamblea y al ser este asunto uno de los regulados en la propia norma en su artículo 112, es claro que ante el empate de la votación económica, lo procedente era que se llevara a cabo, como norma del

proceso legislativo, la votación nominal prevista en el reglamento con seguimiento de cada una de sus reglas ahí contenidas.

"El numeral 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, señala que, vez aprobado en lo general el dictamen relativo a una iniciativa de ley, primeramente se discutirá y aprobará en lo general, para luego, en la misma sesión, discutir y en su caso someter a votación, los artículos en lo particular.

"Ante ello, no es suficiente cumplir con las normas del procedimiento legislativo, que el proyecto de ley se haya votado y aprobado por mayoría en lo general; y, que los artículos sometidos a votación individual, hayan sido votados con empate en la votación económica; ya que la propia norma establece que ante ese empate, procede se lleve a cabo una votación nominal, como ya se dijo en párrafos anteriores.

"Además, es de resaltar que resulta de suma importancia el desahogo puntual de todas y cada una de las etapas del procedimiento legislativo, más aún la que hoy ocupa el presente estudio, es decir la de votación, ya que una de las etapas fundamentales en el desarrollo de la creación de la norma, es precisamente la de la votación de los integrantes de la Cámara, pues al ser ésta, la que finalmente decide la aprobación o desaprobación de los proyectos de ley o los diversos asuntos sometidos a votación en el Pleno en el procedimiento legislativo, de ahí que al no haberse seguido puntualmente esta etapa como una de las más importantes en el proceso de creación de la norma, de ahí que se debió atender con puntualidad y atención el desarrollo completo de las fases que componen la etapa de votación

"Cabe señalar que es criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2010, que cuando existan inconsistencias durante la etapa de votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, aun ante la ausencia de norma expresa, el órgano legislativo debe tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas y dar sustento a la secuela del procedimiento legislativo, pues de lo contrario, al no hacerlo así, se actualiza una irregularidad trascendental, al soslayarse los requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden tener validez, pues esto sería en detrimento de los principios democráticos consagrados por la Ley Suprema.

"En la ejecutoria de referencia el Alto Tribunal de la Nación sostuvo lo siguiente:

"La relación de los hechos acaecidos durante la discusión permite advertir que sí existe una infracción al contenido de los artículos 133 y 134 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, pues se aprecia que el procedimiento fue desatendido por el Congreso del Estado de Oaxaca, pues habiendo duda de la votación, se omitió tomar las medidas mínimas para conocer exactamente la intención de los legisladores, cuando resultaba indispensable considerando la inconsistencia entre la asistencia y los diputados a favor y en contra de la dispensa de trámite.

"Sobre este último aspecto, cabe resaltar que a pesar de que, en apariencia se haya dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 133 del Reglamento Interno del Congreso del Estado de Oaxaca, pues se tomó la votación hasta por tres ocasiones, no se logró salvar las dudas generadas durante la votación. Al respecto, este Alto Tribunal estima que cuando existan inconsistencias durante la votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, a pesar de la falta de norma expresa, el órgano legislativo debe tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas, dejando constancia y documentando puntualmente la secuencia de los hechos.

"En esta virtud, se estima que las irregularidades advertidas resultan trascendentales, pues soslayaron los requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, en demérito del respeto a los principios democráticos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las infracciones evidenciadas durante el procedimiento previo en el que se votó la dispensa de los trámites ordinarios, no convalidan la posterior aprobación por mayoría, pues la falta de certeza de la votación en dicho procedimiento, también se traduce en una infracción a las garantías de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 constitucional.

"Así pues, en el caso existe vulneración a tales principios, ya que el procedimiento legislativo da cuenta de diversas inexactitudes que redundan en el desconocimiento certero de lo acontecido en la sesión en la que se aprobó la dispensa de trámite del decreto cuestionado, permitiendo a la postre su aprobación, sin conocimiento preciso de los votos a favor y en contra de ese procedimiento. Por tanto, se actualiza la vulneración a los principios de legalidad y debido proceso reconocidos por la Constitución Federal, lo que provoca la invalidez de las normas emitidas. ...'

"Las anteriores consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P/J. 11/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 882, registro IUS: 161236, del rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.' (se transcribe)

"En resumen, el procedimiento legislativo llevado a cabo por el Pleno del honorable Congreso del Estado de Nuevo León, en lo tocante al voto particular y el voto en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, por el que se incrementa la tarifa impositiva del 2% al 3%, en el pago del impuesto sobre nóminas, no se llevó a cabo cumpliendo en forma total con las normas del debido proceso legislativo, lo que de suyo, resulta violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y debido proceso legislativo, previstos en los artículos 14 y 16 constitucional.

"Cabe destacar que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno, elegido de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, es la deliberación pública; esto es, que los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

"Por otro lado, no puede considerarse irrelevante en el incumplimiento de las reglas del debido proceso legislativo como lo señala el a quo, el hecho de que el dictamen en lo general haya sido votado y aprobado por la mayoría de los diputados, si como quedó evidenciado, la norma reglamentaria es clara en establecer que una vez que es votado el dictamen, la siguiente etapa del proceso es que se analicen y se sometan a votación en lo individual uno o algunos de los preceptos en lo individual del dictamen general.

"Luego, si en el caso se procedió a ejercer esa prerrogativa por parte de los diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al

proponer separar para su análisis en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, para quedar con la misma tasa impositiva del 2% del impuesto sobre nóminas, y éste al ser sometido a votación en forma económica quedó empatado a 21 votos, es decir, ni se aprobó ni se desechó la propuesta, lo procedente era que se sometiera a votación nominal como lo prevén los artículos 135, 136, fracción II y 137 del reglamento interior multicitado.

"Por lo que, el hecho de que una mayoría o, incluso, la totalidad de los miembros presentes, se manifieste en el sentido de acordar una decisión en lo general, no puede ser motivo para convalidar los vicios que pudieran presentarse en un procedimiento legislativo, menos aún cuando estos vicios inciden negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.

"Así, se debe entender que el proceso legislativo y el análisis de constitucionalidad del procedimiento son momentos distintos, por lo que lo ocurrido durante el desarrollo del proceso, en el sentido de que una mayoría acordó aprobar en lo general el dictamen de ley, a pesar de las violaciones cometidas en el desarrollo del procedimiento legislativo; es decir, que el proceso legislativo presente ciertos vicios, no puede tomarse como argumento para desestimar los planteamientos de inconstitucionalidad de la quejosa ahora recurrente.

"Además, el presente juicio de control de constitucionalidad se plantea por los contribuyentes que resienten la carga impositiva propuesta por el Ejecutivo Estatal con aprobación del Congreso del Estado, por lo que no existe una identidad con las personas que los conforman y, por ende, no se les puede impedir que a través del juicio de amparo puedan combatir las irregularidades que se dieron en el proceso de creación de la norma.

"De este modo, la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida precisamente como modelo de Estado, porque si bien existe la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, debe asegurarse que exista una efectiva deliberación parlamentaria, pero sobre todo, al cumplimiento de las normas del debido proceso legislativo que como derecho fundamental le confiere a las personas la Carta Magna en los artículos 14 y 16, en reparo de los derechos fundamentales de legalidad y del debido proceso.

"Incluso, en fecha reciente en sesión pública ordinaria de veinte de enero del dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2012, promovida por diputados integrantes del Congreso del Estado de Jalisco, determinó procedente y fundada la invalidación del Decreto 24158/LIX/12, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el trece de noviembre de dos mil doce, al considerar violaciones al debido proceso legislativo al no haberse respetado los plazos previstos en la norma (veinticuatro horas), para que la totalidad de los diputados hayan tenido conocimiento del dictamen que fue discutido y aprobado por la mayoría.

"Las anteriores consideraciones se invocan como un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de la consulta a la versión taquigráfica que se encuentra publicada en la página electrónica (Intranet) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Del contenido de dicha acta se desprende en la parte que interesa, la participación del Ministro Luis María Aguilar Morales, que fue del siguiente tenor:

"Señor Ministro Aguilar Morales: Gracias, señor Ministro presidente. Nada más para agradecer al señor Ministro Pérez Dayán que tomó en cuenta las consideraciones; pienso que el potencial invalidatorio de este asunto no se encuentra en la falta de justificación a la derogación de esta disposición, sino en el hecho de que a pesar de que no está claro, inclusive, en las actas de las sesiones de esos días, que existió un dictamen para la derogación de esta disposición, de cualquier manera no hay constancia de que se le haya entregado a los diputados este dictamen; si bien, como decía el señor Ministro Valls, no fue impugnado, el hecho es que es una violación al procedimiento legislativo, el que no conste fehacientemente que los diputados hayan sido enterados de este dictamen, al contrario, en las actas solamente se menciona el dictamen en el que se reforma el artículo 28 de la Ley del Notariado del Estado, pero no la derogación, desde luego, que el hecho de que se hubiese hecho sin una explicación o justificación previa puede ser importante; para mí, el elemento invalidatorio se encuentra en la circunstancia de que no fueron informados los diputados con la debida oportunidad, no existe ninguna constancia de que lo hayan recibido, más que el dicho de que se les entregó, sin que esté probado de ninguna manera; el Ministro instructor pidió un informe al respecto y, en el que se le rindió, simple y sencillamente le dicen que no hay ninguna constancia de que se le dio, que simple y sencillamente se sometió ese dictamen, y que las disposiciones que se consideraron involucradas,

se habían –inclusive– acortado los plazos por disposición del propio Pleno del Congreso, lo cual tampoco es muy exacto, porque también en el dictamen se habla del decreto que reforma el artículo 28 de la Ley del Notariado, y que ése era el dictamen que se sometía para estrecharse los plazos legislativos, pero tampoco ahí cuando se hizo este estrechamiento se menciona la reforma o derogación a esta disposición.

"Por eso, aunque coincido con la invalidez que se propone en el proyecto, creo que el argumento invalidatorio se encuentra con mucha más claridad en la circunstancia de que no se le dio a conocer a los diputados esta condición indispensable para que pudieran deliberar respecto de un tema que, sin duda, hubieran conocido fehacientemente. Gracias, señor presidente. ..."

"Del anterior criterio sostenido por el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, se puede advertir con facilidad que a pesar de lo simple que pareciera la violación formal o al proceso legislativo, ésta no puede pasar desapercibida para analizar y en su caso invalidar el decreto legislativo, ya que como se dijo en ese asunto, esa violación redundaba en la violación al principio de democracia deliberativa de que goza todo órgano legislativo.

"Por ende, si en el caso en estudio la violación al debido proceso legislativo estribó en la falta de seguimiento a la deliberación en una de las formas establecidas en la norma reglamentaria, como lo era llevar a votación nominal tanto el voto particular del diputado disidente contra el dictamen de ley y posteriormente la votación en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado; es claro que esta violación trascendió a la legalidad de las reglas del procedimiento legislativo y sobre todo al principio de democracia deliberativa señalada por el Alto Tribunal, ya que no se puede considerar que al haber sido votado y aprobado por mayoría en lo general tanto el voto particular como el dictamen de reforma, no se puede adelantar si efectivamente se colmaron las reglas de votación establecidos en la norma y que de alguna manera podrían influir para determinar la persistencia de empate o bien, la mayoría a favor o en contra de la propuesta.

"Es decir, se juzga a priori el resultado final, que, por el hecho de que el dictamen fue validado en lo general, resulta irrelevante que se haya desahogado la votación nominal prevista por la norma reglamentaria como regla de proceso, ya que es inexistente el resultado que podría haber alcanzado la votación nominal tanto del voto particular como del dictamen en lo general.

"Se invoca por analogía al presente estudio, por las consideraciones relativas a las violaciones formales legislativas que sí redundan en su inconstitucionalidad, la jurisprudencia 37/2009, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, Novena Época, página 1110, registro IUS: 167520, de rubro y texto siguientes:

"'DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.' (se transcribe)

"A mayor abundamiento, sólo resta decir que de conformidad con el primer párrafo del artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, establece como requisito esencial de temporalidad para la presentación de los dictámenes de ley para su discusión ante el Pleno, lo siguiente: (se transcribe)

"Del contenido del primer párrafo de dicho precepto se advierte claramente como regla del procedimiento legislativo que los proyectos de dictamen sometidos al Pleno deben ser entregados a los diputados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas.

"Se señala lo anterior, ya que del contenido del acta de debates del diecinueve de diciembre de dos mil doce, se puede apreciar lo siguiente:

"Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se solicitó al secretario que informara su fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos. ...'

"Ahora, el inicio de la sesión ordinaria de dicha fecha inicio conforme a la referida acta de debates a las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve de diciembre de dos mil doce.

"Esto se corrobora del contenido de dicha acta, la cual en la parte que interesa señala lo siguiente: (se transcribe)

"De lo anterior se destaca que el dictamen de ley sometido a discusión fue entregado por los diputados integrantes de la comisión de hacienda a las trece horas con cincuenta y ocho minutos del día dieciocho de diciembre de dos mil doce, mientras que la sesión en la que se discutiría la ley, dio inicio a las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve siguiente, lo que evidencia, que de igual manera se incumplió con la norma procesal que señala como obligación sin interpretación alguna, el plazo de veinticuatro horas de anticipación, para la entrega a los diputados integrantes del dictamen de ley para su debido análisis y conocimiento, norma del procedimiento legislativo, que de igual manera fue incumplida por la autoridad legislativa en el desahogo del procedimiento legislativo.

"Ante ello y atendiendo al criterio recientemente adoptado por el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2012, el veinte de enero del presente año, y del cual se dio cuenta en párrafos precedentes, resulta claro que de igual manera la Legislatura incumplió con esta etapa del proceso que de igual manera redundaba en violación a los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo, así como al principio de deliberación parlamentaria invocado por la superioridad en el precedente. ..."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe determinarse si en el caso existe la contradicción de criterios, pues sólo en tal supuesto es factible que este Pleno de Circuito, emita un pronunciamiento en cuanto al fondo de la presente denuncia.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de diez votos, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la contradicción de tesis 36/2007-PL, en cuanto a que, de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la anterior 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.

Es de precisar 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.

De lo anterior se sigue, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la existencia de la contradicción de tesis debe estar 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:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

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

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

Sirven de apoyo a lo expuesto la tesis de jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal P./J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, también del Tribunal Pleno, cuyos rubros, textos y datos de publicación son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tesis P./J. 72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de texto:

"De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>2</sup>

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."

<sup>2</sup> Tesis P. XLVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, de texto:

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

De igual modo, con base en dicho criterio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las siguientes jurisprudencias:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."<sup>3</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>4</sup>

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

<sup>3</sup> Tesis 1a./J. 23/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, de texto:

"El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los tribunales colegiados de circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

<sup>4</sup> Tesis 1a./J. 22/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de texto:

Tomando en cuenta lo anterior, se concluye que en la especie sí existe contradicción de criterios, entre los emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito: Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa y, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, por las razones que se exponen a continuación:

En principio, se encuentra satisfecho el requisito consistente en que, al resolverse los negocios jurídicos sometidos a la consideración de los Tribunales Colegiados de Circuito se examinó una cuestión jurídica esencialmente igual, relativa a determinar si existieron vicios en el procedimiento legislativo del Decreto Núm. 037, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León, que resultaren de carácter trascendente para decretar su invalidez.

En particular, de los diversos vicios que fueron materia de análisis, los Tribunales Colegiados en mención, adoptaron posiciones o criterios jurídicos discrepantes al analizar, concretamente, dos vicios en dicho procedimiento:

a) En la forma de llevarse a cabo la votación, tanto del voto particular, como de la discusión en lo particular del dictamen, en relación con el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; y,

b) En la anticipación de entrega del dictamen por no haberse realizado con la anticipación de veinticuatro horas.

---

"Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

Salvo el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, quien no emitió pronunciamiento respecto de este segundo punto.

Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que sí resultaban trascendentes los vicios en el procedimiento legislativo llevado a cabo por el Pleno del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, en relación con la forma de la votación en el voto particular y el voto en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, por el que se incrementa la tarifa impositiva del 2% al 3%, en el pago del impuesto sobre nóminas, ya que no se llevó a cabo cumpliendo en forma total con las normas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, lo que estimó resultaba violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y debido proceso, previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Dicho órgano colegiado sostuvo que, como la violación al debido proceso legislativo estribó en la falta de seguimiento a la deliberación en una de las formas establecidas en la norma reglamentaria, como lo era llevar a votación tanto el voto particular del diputado disidente contra el dictamen de ley y, posteriormente, la votación en lo particular del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, tal violación trascendía a la legalidad de las reglas del procedimiento legislativo y sobre todo al principio de democracia deliberativa, en tanto que, no podía considerarse que al haber sido votado y aprobado por mayoría en lo general tanto el voto particular como el dictamen de reforma, no era posible adelantar si quedaban efectivamente colmadas las reglas de votación establecidas en la norma y que de alguna manera podrían influir para determinar la persistencia de empate, o bien, la mayoría a favor o en contra de la propuesta.<sup>5</sup>

Adicionalmente, por mayoría de votos, el órgano colegiado de referencia estimó que el precepto 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, era inconstitucional, porque en el procedimiento legislativo para su modificación, no se cumplió lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que establece claramente como regla del procedimiento legislativo que los proyectos de dictamen sometidos al Pleno deben ser entregados a los dipu-

---

<sup>5</sup> Folios 332 y 333 de la sentencia.

tados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas, puesto que del contenido del acta de debates de diecinueve de diciembre de dos mil doce, se podía advertir que el dictamen sometido al Pleno no fue entregado a los diputados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas.<sup>6</sup>

Lo anterior, dio lugar a la emisión de las jurisprudencias de rubros:

"NÓMINAS. EL AUMENTO DE LA TASA O TARIFA DE ESE IMPUESTO, ESTABLECIDA EN EL DECRETO 037, PUBLICADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE REFORMÓ EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ES INCONSTITUCIONAL POR VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN."<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Folio 344 de la sentencia.

<sup>7</sup> Cuyos datos de identificación y texto son: Época: Décima Época. Registro IUS: 2006560. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, materia constitucional, tesis IV.1o.A. J/7 (10a.), página 1729.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 11/2011, conceptualizó el principio de deliberación parlamentaria como 'la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.'. Indicó, además, que 'está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. ... Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto.'. En esos términos, al considerar que el artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León establece como regla del procedimiento legislativo, que ante un empate en la reforma sujeta a votación, se desahogue una votación nominal (que consiste en la participación individual de los miembros de la Legislatura, poniéndose de pie, diciendo en voz alta su nombre, apellido y expresando la afirmativa o la negativa sobre la propuesta de reforma sometida a votación), es claro que si en la discusión de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, que propuso aumentar del 2% al 3% la tasa impositiva, ocurrió un empate, el Congreso no debió volver a votar en lo general la propuesta, junto con otros preceptos puestos también a discusión, pues debió proceder a votar en exclusiva la reforma del artículo 157 de manera nominal. Por tanto, al no atender el procedimiento legislativo previsto, es claro que la modificación al mencionado artículo 157 es inconstitucional por no haber cumplido con el principio de deliberación y participación parlamentaria, ya que se impidió, en perjuicio del gobernado, cumplir con uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno representativo y popular que establecen los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal. En efecto, es a través de la deliberación pública, como los ciudadanos, con el actuar de sus representantes, toman las decisiones colectivas en un debate abierto, que es propio de la democracia y cuya expresión culminatoria da la regla de acatamiento para la mayoría. De manera que la voluntad parlamentaria, al ser restringida por las omisiones en el desarrollo de la votación, se constituye en una violación a las formalidades

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LOS ARTÍCULOS 48, 49, 49 BIS, 79, 86, 112, 113, 135, 136, 137, 139 y 141 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ESTABLECEN REGLAS ESPECÍFICAS Y OBLIGATORIAS, PARA LA DELIBERACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS LEYES Y NORMAS GENERALES."<sup>8</sup>

---

del procedimiento legislativo que afecta los referidos principios y derechos constitucionales, sin los cuales no puede tener validez la aprobación de las normas."

<sup>8</sup> Cuyos datos de localización y texto son: Época: Décima Época. Registro IUS: 2006562. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, materia constitucional, tesis IV.1o.A. J/6 (10a.), página 1817. "Del contenido de los artículos 48, 49, 49 Bis, 79, 86, 112, 113, 135, 136, 137, 139 y 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se desprenden como reglas del proceso legislativo las siguientes: a) Los proyectos para ser discutidos tanto por las comisiones respectivas, como por el Pleno, deben presentarse, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión, a los diputados integrantes (48 y 49); b) En el caso de que se proponga voto particular que modifique el proyecto de ley, se procederá a la deliberación y aprobación o desaprobación, en los términos previstos en la norma (49 y 49 Bis); c) Las sesiones tendrán el carácter de ordinarias y extraordinarias, y las primeras tendrán lugar a partir de las once horas en los días previstos en la norma (79); d) La Legislatura por mayoría podrá constituirse en sesión permanente para el desahogo total de los asuntos iniciados (86); e) El dictamen a una iniciativa de ley se discutirá en lo general y de ser aprobado, en la misma sesión se discutirá en lo particular separando los artículos que lo ameriten y se someterá a votación de la asamblea (112); f) La asamblea puede votar para su resolución el dictamen de ley originalmente presentado, o bien, por el voto particular de alguno de sus integrantes (113); g) Todos los asuntos sobre los que el Congreso deba resolver, se someterán a votación de la asamblea (135); h) Para la aprobación de los asuntos se establecen tres clases de votación: por cédula, nominal y económica. La votación nominal habrá de desahogarse en todos los casos sometidos a la asamblea cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; dicha votación consiste en que cada miembro de la Legislatura se ponga de pie y diga en voz alta su nombre y apellido expresando el sentido de su voto (136, 137 y 139); y, finalmente, i) Todos los asuntos se resolverán por mayoría simple de votos de los presentes con las salvedades previstas en la norma (141). En ese sentido, la desatención a alguna de las citadas reglas del procedimiento legislativo, como lo es la relativa a los métodos de votación para determinar la mayoría de la reforma en caso de empate, transgrede los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo, así como el principio de deliberación parlamentaria conceptualizado en la jurisprudencia P./J. 11/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque dicha omisión impide cumplir uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno representativo y popular a que se refieren los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal, ya que la falta de la deliberación pública afecta la legalidad del procedimiento legislativo, pues es a través de ella como los ciudadanos, con el actuar de sus representantes, toman las decisiones colectivas en un debate abierto, que es propio de la democracia y cuya expresión culminatoria da la regla de acatamiento para la mayoría. De manera que la voluntad parlamentaria, al ser restringida por las omisiones en el desarrollo de la votación, se constituye en una violación a las formalidades del procedimiento legislativo que afecta los referidos principios y derechos constitucionales, sin los cuales no puede tener validez la aprobación de las normas."

Por su parte, los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa (en lo que hace a ambos vicios), así como el entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa (por lo que hace al primer vicio), todos del Cuarto Circuito, determinaron negar el amparo impetrado, al considerar en términos similares, que el procedimiento legislativo que concluyó con la emisión del Decreto Legislativo Núm. 037 que establece las reformas, adiciones y modificaciones a las disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no contiene violaciones de tal trascendencia que obligue a estimar su inconstitucionalidad.

De manera particular, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, concluyó que no existía vulneración a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica ni al principio de representatividad, porque atendiendo a las particularidades del caso, no se advertía el incumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política del Estado, consistentes en que exista previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados; y, que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77 de tal Norma Fundamental.

Dicho órgano colegiado indicó que aun cuando pudiera estimarse que el contenido del artículo 136, fracción II, del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso del Estado, lleva a considerar que cuando existe votación económica empatada debe efectuarse la nominal, tal circunstancia no impidió el cumplimiento de las formalidades mínimas del procedimiento establecidas en la propia Constitución Local, tampoco vulneró los principios en que se funda la democracia representativa, fundamentalmente, el principio deliberativo, porque en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que todos los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen.

El órgano colegiado de referencia, también estableció que no se violó el principio de democracia representativa porque:

1. Se dio la oportunidad a todos los diputados de participar en la discusión sobre el aumento de la tasa del impuesto, en la aprobación del dictamen de la comisión, en cuyas reuniones de trabajo participaron también otros integrantes de la Legislatura.

2. Habiendo contado con quórum legalmente requerido y habiendo otorgado igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, en la especie, se dio una auténtica discusión.

3. Se cumplieron los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como los democráticos, porque el órgano legislativo, antes de un órgano decisorio, se comportó como un órgano deliberante, en el que encontraron cauce de expresión las opiniones de todos los grupos parlamentarios que quisieron proponerlas.

4. El hecho de que la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, quedara empatada y no se efectuara la votación nominal, carece de relevancia jurídica al haberse aprobado de manera general el dictamen, previa discusión sobre el tópico, cumpliéndose con ello las formalidades mínimas trascendentes establecidas en la Constitución Local.

En relación con la otra violación al procedimiento legislativo, estableció que no existía violación a los artículos 48 y 49 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso, porque el secretario certificó que el dictamen se circuló a los diputados con más de veinticuatro horas de anticipación.

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, sostuvo la constitucionalidad del decreto, con apoyo en los siguientes argumentos:

1. Que las violaciones formales alegadas no trascienden de manera fundamental a la norma misma, por lo que tampoco trascienden en su contenido y, por ende, no afectan su validez, pues los requisitos a que aluden únicamente facilitan el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Congreso, pero al aprobarse las reformas, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

2. Se cumplió lo dispuesto en el artículo 112 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León, porque no se restringió el derecho de los integrantes de la Legislatura de presentar alguna propuesta en lo particular, para ser sometida a su discusión, lo que aconteció antes de votar el dictamen en lo general, mediante el voto particular, y después de que éste había sido aprobado por mayoría de votos, a través de la propuesta de modificación al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

3. La existencia de un empate en las votaciones intermedias relativas al voto particular o a la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda, sin haberse realizado la votación nominal, no resulta una violación trascendente que pueda invalidar el contenido de la norma, ya que finalmente la votación del dictamen en lo general, incluyó la reforma al citado precepto

157, el cual se aprobó por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra.

4. Resulta intrascendente el hecho de que tanto el voto particular, como la propuesta de modificación al artículo 157, hubieran sido rechazados, pues el dictamen se aprobó por mayoría de los presentes en ese momento, sin que se especificara en algún momento que no se votaba en relación con el aumento de la tasa relativa al impuesto sobre nóminas.

5. Si bien no se acató el contenido de la fracción II del artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, lo cierto es que, ello versa en una violación formal intrascendente para afectar la validez o constitucionalidad del precepto modificado, pues tal requisito únicamente facilita la aprobación del proyecto de que se trate, pero al haberse aprobado en lo general, resulta intrascendente la apertura a votación nominal.

6. No se transgredió el artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, porque la aprobación del dictamen en lo general se efectuó por la mayoría de los integrantes de la asamblea y, dado que, respecto de la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no se llegó a un acuerdo por mayoría, tal propuesta se rechazó.

7. Las violaciones posteriores a la aprobación del dictamen en lo general, no trascienden porque ocurrieron después de que se aprobara la reforma al artículo 157 de la ley.

8. De la lectura del Diario de Debates, se advierte que el secretario asentó que el expediente que contiene el dictamen que originó el Decreto Núm. 037 se circuló con más de veinticuatro horas de anticipación.

9. No hay violación al proceso legislativo porque todos los legisladores estatales convinieron en convertir la sesión de ordinaria a permanente, por lo que resulta irrelevante para determinar la validez, la expresión de los motivos para hacerlo.

10. No se violentó el principio de representación de gobierno, porque el dictamen en lo general se aprobó después de varias intervenciones de los oradores y, discusiones en la asamblea, por lo que se cumplió con lo previsto en los numerales 30 y 70 de la Constitución Local, así como el precepto 41 de la Constitución Federal.

Finalmente, el entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, al analizar las violaciones al procedimiento legislativo sostuvo:

1. Que se comparte el criterio del Juez de Distrito en el sentido de que la omisión de efectuar la votación nominal referida a un voto particular y propuesta de modificación en el proceso legislativo, no es trascendente, en la medida de que finalmente el dictamen que contenía el incremento del impuesto de mérito fue aprobado por el órgano legislativo, por mayoría de treinta y siete votos a favor y publicado oficialmente; además que no se advertía que alguno de los legisladores hubiera formulado objeción en cuanto a la identificación de los votantes y el sentido de éstos al momento del conteo, o bien, que el voto particular mencionado obtuviera mayoría.

2. A mayor abundamiento consideró que, eran inoperantes ya que aun cuando pudiera considerarse que existen infracciones al proceso legislativo, éstas no causan perjuicio toda vez que el voto particular formulado no modifica el dictamen de la comisión en cuanto a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, habida cuenta que no incluye esa norma general impugnada mediante el juicio de amparo de origen y respecto a la propuesta de modificación del dictamen por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para que se modificara la tasa del impuesto sobre nóminas del 3% al 2%, que realizó el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, después de la votación del dictamen en lo general, tampoco causaba perjuicio a la recurrente, porque ese mismo diputado fue quien voto a favor de la tarifa del 3% que se estableció en el dictamen de la comisión, cuyo resultado fue de 37 votos a favor, dos votos en contra y tres abstenciones del quórum de 42 diputados presentes.

De lo reseñado se advierte, por un lado, que la totalidad de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, convinieron en el hecho de que, durante el desahogo de la sesión en que se discutió y aprobó el Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, consistente en el incremento del 2% al 3% al impuesto sobre nóminas, el Congreso del Estado, incurrió en violaciones al procedimiento legislativo; empero, sólo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que las violaciones eran de trascendencia tal, que afectaban la constitucionalidad del precepto, siendo que los restantes órganos jurisdiccionales las estimaron intrascendentes.

Como se advierte del análisis comparativo de los criterios referidos, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, arribaron a diferentes conclusiones en relación con el mismo tema jurídico.

Asimismo, la diferencia de criterios se presenta en las consideraciones, razonamientos e interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; como se advierte de las ejecutorias que obran en copias certificadas en el expediente en que se actúa, y de los argumentos expresados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, para sustentar sus criterios.

Así, la materia de contradicción es determinar si las violaciones en el procedimiento legislativo del Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación de la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, con que se incrementó la tasa del impuesto sobre nóminas del dos al tres por ciento, consistente en: la forma de llevarse a cabo la votación, tanto del voto particular, como de la discusión en lo particular del dictamen, en relación con el artículo 157 y en la entrega del dictamen por no haberse realizado ésta con la anticipación de veinticuatro horas, son de tal trascendencia que provocan la inconstitucionalidad de la norma.

No representa obstáculo para la integración de la contradicción de tesis el hecho de que mediante circular 11/2014, el secretario ejecutivo del Pleno y de la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, informara que en sesión ordinaria celebrada el veintitrés de abril de dos mil catorce, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó el Acuerdo General 10/2014, relativo a la conclusión de funciones del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, con residencia en Monterrey, Nuevo León, y su transformación en Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo Circuito y sede. Hecho que se fijó para las veinticuatro horas del cinco de mayo de dos mil catorce, en que deben concluir las funciones el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, con residencia en Monterrey, Nuevo León y, a partir del seis de mayo del mismo año iniciar funciones como Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, con residencia en la misma ciudad.

Lo anterior, pues aun cuando se determinó cambiar la competencia del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, para convertirlo especializado únicamente en la materia laboral, por el grado de importancia que reviste el asunto, se hace necesario analizar la totalidad de los argumentos sostenidos por los tribunales contendientes, a fin de determinar lo que corresponda en relación con la constitucionalidad del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Máxime, porque no debe perderse de vista que de acuerdo con lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 215, 216 y 217 de la Ley de Amparo en vigor, la finalidad de resolver las contradicciones de tesis, es resguardar el principio de seguridad jurídica, mediante el establecimiento del criterio jurisprudencial que debe prevalecer, evitándose con ello que sobre un mismo tema jurídico los diversos órganos jurisdiccionales sigan dictando resoluciones contradictorias.

Apoya lo anterior, la tesis 2a. LI/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL HECHO DE QUE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE ESPECIALICE EN UNA MATERIA DIVERSA A LA EN QUE EMITIÓ UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES, NO ES OBSTÁCULO PARA DECRETAR SU EXISTENCIA."<sup>9</sup>

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Por principio, cabe señalar que el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

---

<sup>9</sup> Cuyos datos de identificación y texto son: Época: Novena Época. Registro IUS: 167286. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, materia común, tesis 2a. LI/2009, página 269. "Del artículo 197-A de la Ley de Amparo se advierte que la finalidad de la contradicción de tesis estriba en eliminar las situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica que suscitan la posible divergencia en la interpretación judicial del derecho, derivada de la actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito, al ser órganos jurisdiccionales terminales en sus respectivas circunscripciones territoriales; por ello, el hecho de que un Tribunal Colegiado de Circuito se especialice en alguna materia diversa a aquella en que emitió uno de los criterios contendientes no implica que ésta sea inexistente por considerar que dicho órgano jurisdiccional ya no está en posibilidad de reexaminar su criterio o incluso modificarlo, pues la tesis sustentada conserva su valor objetivo en el sistema jurídico. Sostener lo contrario sería ilógico, pues se llegaría al absurdo de que tal criterio se congelara, ocasionando que cuando otro Tribunal Colegiado o los sujetos legitimados plantearan alguna contradicción con ese criterio, siempre se resolvería que ésta es inexistente, sin tomar en cuenta que dicho criterio puede resultar orientador, cuando se trate de una tesis aislada, e incluso, de ser jurisprudencia, obligatorio para los Juzgados de Distrito o tribunales del orden federal o común, en términos del artículo 193 de la citada ley, lo que generaría incertidumbre jurídica."

El precepto transcrito, establece la obligatoriedad con carácter de jurisprudencia, de las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas, entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas cuando menos por ocho votos.

Al respecto, es oportuno citar por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 2/2004, de rubro y texto siguientes:

"JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.— Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno."<sup>10</sup>

Previo a abordar el estudio particular que nos ocupa, en principio, resulta importante mencionar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2001,<sup>11</sup> reconoció que existe la posibilidad de que dentro del procedimiento legislativo puedan

<sup>10</sup> Jurisprudencia. Novena Época. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 130, 1a./J. 2/2004.

<sup>11</sup> Novena Época. Registro IUS: 188907. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 94/2001, página 438.

darse violaciones de carácter formal que trasciendan de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad, pero al mismo tiempo estableció también que pueden darse violaciones de la misma naturaleza que no trasciendan al contenido mismo de la norma y, por ende, no afecten su validez

A manera de ejemplo, para determinar la trascendencia de la violación de carácter formal en el proceso legislativo que culmina con la expedición de una norma general, en la ejecutoria de referencia, el Tribunal Pleno, estableció:

"Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental en el contenido de la norma provocando su invalidez.

"En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto, los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende

---

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.—Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trasciendan al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

"Acción de inconstitucionalidad 25/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez."

a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.<sup>12</sup>

De dicho criterio, de observancia obligatoria en términos de la diversa jurisprudencia 2a./J. 116/2006,<sup>13</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA.", se advierte la existencia de una primera regla general, a saber, que no todas las violaciones de carácter formal del proceso legislativo trascienden al contenido de la norma, de manera que, no siempre afectan su validez.

En la diversa acción de inconstitucionalidad 9/2005,<sup>14</sup> el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación aprobó la siguiente tesis aislada P. XLIX/2008, de rubro y texto siguientes:

<sup>12</sup> Lo subrayado es por parte de este Pleno de Circuito.

<sup>13</sup> Novena Época. Registro IUS: 174314. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, materia común, tesis 2a./J. 116/2006, página 213.

Texto: "La circunstancia de que no se haya publicado tesis de jurisprudencia relativa a una acción de inconstitucionalidad en cuya resolución se declaró la invalidez de alguna norma general, no es óbice para que los Tribunales Colegiados de Circuito apliquen el criterio sostenido en ella, pues de conformidad con el artículo 43, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias pronunciadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por lo menos por ocho votos, son de observancia obligatoria y conforme al artículo 44 de la ley citada, la resolución se inserta de manera íntegra en el Diario Oficial de la Federación así como en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado. Además, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas en esos términos, se entienden comprendidas en el supuesto a que se refiere el punto quinto, fracción I, inciso D), del Acuerdo General Plenario 5/2001, que establece: 'QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando: ... D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.'"

<sup>14</sup> Novena Época. Registro IUS: 169493. Instancia: Pleno. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, tesis P. XLIX/2008, página 709.

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

De la transcripción anterior, se advierte esencialmente que, el Máximo Tribunal del País sostuvo que la determinación del potencial invalidatorio de las irregularidades que se hagan valer respecto del proceso legislativo, debe efectuarse tomando en consideración dos principios: 1) el de economía procesal y, 2) el de equidad en la deliberación parlamentaria.

En la ejecutoria con que se falló la referida acción de inconstitucionalidad 9/2005,<sup>15</sup> el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció lo siguiente:

"A juicio de esta Suprema Corte, la violación de las formalidades dentro de un procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, y que es precisamente nuestro modelo de Estado por disposición expresa de la Constitución Federal en sus artículos 39, 40 y 41.[16] En nuestra opinión, es claro que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimen-

---

<sup>15</sup> Consultable con el número de registro IUS: 19362, Novena Época. Instancia: Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1180. Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional.

tales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria,[17] que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.[18]

"Este último principio está estrechamente vinculado con las características y el valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos singularizados por el pluralismo político, como es el caso de nuestro país y de la mayor parte de democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso no solamente porque en su contexto las decisiones se toman por una determinada mayoría de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías políticas como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo –y a la necesidad de imponer su respeto incluso a los legisladores mismos cuando actúan como órgano de reforma constitucional–.

"En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

"Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar absolutamente cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, quedaría sin sentido la dimensión deliberativa de la democracia. Precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a menos que

su opinión coincida con un número suficiente de otras fuerzas políticas. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías al regular, por citar algunos ejemplos, la formación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión, o el reflejo de las conclusiones en los correspondientes soportes documentales.

"Así, en conclusión, el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal,[19] y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

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

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

"El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades

procedimentales puntuales impactan o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto–, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos."<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Las notas que cita el texto al pie son:

[16] "Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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."

"Artículo 41. ... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y ..."

[17] Sobre el tema de la importancia en la deliberación parlamentaria, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en diversos precedentes, tales como la controversia constitucional 36/2001 y la acción de inconstitucionalidad 11/2002, esencialmente en el sentido de que uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública de los órganos legislativos, en tanto que son los ciudadanos, a través de sus representantes, los que toman las decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, en el que se hayan equilibrado las razones a favor y en contra de las diversas propuestas.

[18] El trasfondo de justificación de los dos principios es, nótese, el mismo: la necesidad de poner los procedimientos parlamentarios y la evaluación de su seguimiento y respeto al servicio de la expresión auténtica de la voluntad de los representantes ciudadanos.

[19] "Artículo 14. ... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

"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."

De la ejecutoria anterior, se advierte que la razón de ser de todo procedimiento legislativo, integrado por sus diversas fases: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de vigencia, es brindar seguridad jurídica, precisamente a través del cumplimiento de las formalidades previstas, a fin de evitar que se legisle en forma irresponsable o que se adopten decisiones de manera precipitada o irreflexiva, de ahí que el Alto Tribunal ha sostenido que las violaciones al procedimiento legislativo pueden trascender o no al plano constitucional invalidatorio de la norma, en la medida en que se afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

Dicho criterio fue reiterado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2010,<sup>17</sup> donde derivó la jurisprudencia P./J. 11/2011, de rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en un Estado democrático, la Constitución impone requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales éstas no pueden considerarse válidas, de modo que para lograr el respeto a los principios de democracia y representatividad contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, cómo se crean o reforman, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo aseguran el cumplimiento de los principios democráticos. Así, cuando existen inconsistencias durante la votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, a pesar de la falta de norma expresa, el órgano parlamentario debe tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas, dejando constancia y documentando puntualmente la secuencia de los hechos, pues de no hacerlo se actualiza una irregularidad trascendental, al soslayar los requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden ser válidas, en demérito del respeto a los principios democráticos consagrados por la propia Ley Suprema."

---

<sup>17</sup> Novena Época. Registro IUS: 161236. Instancia: Pleno. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 11/2011, página 882.

En la ejecutoria correspondiente, la Suprema Corte, en primer lugar, reiteró su estimación de que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios; por lo que, para determinar la trascendencia de la violaciones formales al procedimiento legislativo, debe evaluarse el cumplimiento de los siguientes estándares:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. Esto es, que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;

b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

c) Tanto la deliberación parlamentaria, como las votaciones deben ser públicas.

Criterios que deben analizarse, no sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del proceso legislativo, sino evaluarse en su integridad, porque lo que debe determinarse, es si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales, impactan o no, en la calidad democrática de la decisión final.

Hecha la precisión anterior, es oportuno mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la citada **acción de inconstitucionalidad 19/2010**, estimó que las irregularidades advertidas resultaron trascendentales, en tanto que, el proyecto de reforma fue presentado y se solicitó se determinara "por urgente y obvia resolución su aprobación"; y en la votación de esa petición hubo discrepancias en los recuentos de las votaciones, sin que se rectificara el número de presentes, desatendiéndose por el Congreso, el procedimiento, ya que al existir duda en la votación, se omitió tomar las medidas mínimas para conocer con exactitud la verdadera intención de los legisladores, lo cual era indispensable dada la incongruencia entre la asistencia de los diputados y su votación a favor y en contra, sobre la dispensa de trámite; por lo que, se soslayaron los requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de normas, sin los cuales no podían considerarse válidas, en demérito al respeto de los principios democráticos consagrados en la Constitución.

Por otra parte, en la acción de inconstitucionalidad 52/2006, el Máximo Tribunal de la Nación aprobó la siguiente jurisprudencia P./J. 34/2007,<sup>18</sup> de rubro y texto siguientes:

"LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE.—El artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no se les podrán realizar modificaciones sustanciales; sin embargo, el citado plazo no constituye un motivo para calificar de urgente la dispensa de trámite de una iniciativa de reforma legal que rige aspectos fundamentales del proceso electoral, ya que lo que la mencionada disposición garantiza es la certeza en la regulación del proceso electoral que se realizará a nivel federal o local, mas no autoriza a los órganos legislativos a hacer uso de ella para justificar la urgencia de aprobar una norma general electoral, eludiendo el procedimiento legislativo correspondiente. En efecto, el citado artículo debe armonizarse con los demás principios o valores constitucionales, entre ellos, el de que la aprobación de una ley debe ser producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas, asimismo el de certeza electoral que obliga al Poder Legislativo a actuar con la suficiente anticipación que permita el desarrollo del procedimiento legislativo ordinario. Por consiguiente, la pretensión del órgano legislativo de cumplir con el citado plazo constitucional para reformar una ley electoral, no justifica que las mayorías que lo componen eludan el procedimiento legislativo que debe seguirse para la aprobación de reformas sustanciales a las leyes electorales e imponerse, de esta forma, a las minorías."

En la citada acción de **inconstitucionalidad 52/2006**, la razón invalidante de la ley, advertida por el Alto Tribunal, consistió en que, de acuerdo con el acta, el Congreso respectivo en el desarrollo del procedimiento legislativo, mediatizado por la "urgencia" alegada por uno de los diputados que presentó la iniciativa, se obvió que la reforma pasara previamente a comisión dictami-

---

<sup>18</sup> Novena Época. Registro IUS: 172480. Instancia: Pleno. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia constitucional, tesis P./J. 34/2007, página 1519.

nadora. Falta que redundó en el desconocimiento de la iniciativa legal en cuestión, la ausencia de motivación de la solicitud de dispensa de trámite y, por ende, la deficiente discusión del proyecto, impidiendo con ello, que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada.

Esto es, consideró, en ese caso, que la dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, sí impidió que las distintas fuerzas políticas pudieran conocer las iniciativas planteadas y debatir con verdadero conocimiento de su contenido y alcance, pues la iniciativa fue presentada el mismo día en que fue discutida, sin un conocimiento previo de todos los integrantes del Congreso, dispensándose por mayoría que fuera dictaminada en comisiones, sin que se justificara tampoco la urgencia al amparo de la cual podría sostenerse la aprobación de la ley.

Además, el Máximo Tribunal de la Nación también analizó el tema de violaciones en el proceso legislativo, en la **acción de inconstitucionalidad 107/2008**, en la cual consideró, que la reforma analizada era ilegal, porque las distintas fuerzas políticas se encontraron impedidas para conocer de la iniciativa planteada y que sería discutida, lo que produjo la imposibilidad de que se llevara a cabo el debate democrático que debía existir en el órgano legislativo, ello en virtud de que al haberse dispensado los trámites de la lectura del desarrollo de la sesión y haberse entregado los dictámenes a los diputados al inicio de tal sesión, no existía seguridad de que los legisladores tenían conocimiento del contenido de los dictámenes que debían ser discutidos, como lo marcan las normas que regulan el proceso deliberativo para la aprobación de normas generales.

Lo anterior, porque la razón invalidante de la norma fue que se dispensaron los trámites de primera y segunda lectura sin que se justificara la urgencia para ello, y en la propia sesión se votaron las iniciativas, siendo aprobadas, cada una de ellas, por una mayoría de quince votos, con ocho en contra y una abstención, y ese mismo día se remitieron al Ejecutivo para su promulgación y publicación, lo que produjo la imposibilidad de que se llevara a cabo el debate democrático, pues era evidente que en esas circunstancias no hubo tiempo suficiente para conocer y estudiar las iniciativas y de realizar un debate real, además de que la falta de la etapa indicada impidió que se asegurara el conocimiento del contenido de los dictámenes en discusión.

Respecto de las acciones de inconstitucionalidad, cabe citar por último, que en sesión de veinte de enero pasado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2012.

La lectura de las consideraciones del fallo, dejan claro que, nuevamente, se destacó que para la determinación de la trascendencia de las violaciones al procedimiento constitucional, que determinen la inconstitucionalidad de la norma general, debe vigilarse el cumplimiento de los principios, que no afecten las premisas básicas en que se asiente la democracia liberal representativa, como modelo de Estado.

Así es, en dicha ejecutoria la Suprema Corte destacó lo siguiente:

"Sobre lo que aquí ocupa, cabe señalar que este Alto Tribunal ha sostenido que las violaciones al procedimiento legislativo pueden trascender al plano constitucional y, por ende, tener un potencial invalidatorio de la norma en la medida en que afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

"En función de lo anterior, en el análisis del potencial invalidatorio de las irregularidades hechas valer respecto del proceso legislativo debe vigilarse el cumplimiento de dos principios: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que se refiere, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

"Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis aislada P. XLIX/2008, cuyo contenido es el siguiente:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar

efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."<sup>19</sup>

"Asimismo, el Tribunal Pleno ha considerado que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento del siguiente estándar:

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

"2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

"3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas."<sup>20</sup>

Al examinarse la litis materia de la acción de inconstitucionalidad en cita, respecto al proceso de creación normativa en el Estado de Jalisco, específicamente, la derogación de la fracción XI del artículo 9o. de la Ley del Notariado de dicha entidad federativa, el Tribunal Pleno consideró que se violentaron los principios de seguridad jurídica y de deliberación parlamentaria, porque

<sup>19</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, página 709.

<sup>20</sup> Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis: P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". Novena Época. Instancia: Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, tesis P. L/2008, página 717.

no se demostró en el expediente del decreto que contiene la reforma a la ley, que los diputados que la aprobaron hubieran tenido conocimiento previo, sobre todo lo relativo a la porción normativa impugnada, en tanto que, no se hizo constar que recibieron la copia del dictamen con el acuse de recibo que demostrara la entrega de tal dictamen.

En forma específica, el Alto Tribunal estableció:

"En ese sentido, como se anticipó, se vulneran los principios de seguridad jurídica y de deliberación parlamentaria, debido a que del análisis de los medios de prueba existentes no puede afirmarse que la voluntad de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco –plasmada aparentemente al derogar la fracción XI del artículo 9o. de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco–, tuvo un antecedente que permitiera a los legisladores contar con los elementos necesarios para poder discutir y aprobar una porción normativa que no tenía relación con lo que originalmente fue aprobado en la sesión celebrada el catorce de septiembre de dos mil doce (ni tampoco con lo analizado por el gobernador), es decir, lo relativo a la reforma del artículo 28 de la Ley del Notariado de Jalisco.

"...

"Sin embargo, se insiste, de las constancias de autos no se desprende prueba alguna que demuestre que los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, previo a la sesión ordinaria correspondiente, recibieron copia del dictamen de Decreto 24158/LIX/12; por el contrario, se advierte que en atención al proveído dictado el quince de febrero de dos mil trece –a través del cual, se requirió al Congreso del Estado de Jalisco, por el acuse de recibo que demostrara la entrega del dictamen en el que se proponía derogar la fracción XI del artículo 9o. de la Ley del Notariado de dicha entidad–, los delegados del Poder Legislativo local, dieron respuesta señalando:

"...

"Se arriba a lo anterior, sin que implique obstáculo alguno el hecho de que en la sesión ordinaria de veinticinco de octubre de dos mil doce, se haya justificado tanto la dispensa de la primera y segunda lecturas del dictamen de decreto que atiende las observaciones del titular del Poder Ejecutivo a la minuta de Decreto Número 24118/LIX/12, que reforma el artículo 28 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, así como el estrechamiento de términos, bajo el argumento de que con 'anterioridad' se les había entregado a los diputados copia del dictamen respectivo. Ello, debido a que según quedó precisado

en párrafos precedentes, de las constancias de autos no se desprende alguna que demuestre que los diputados previo a la sesión recibieron copia del dictamen de Decreto 24158/LIX/12 y, por ende, que tuvieron conocimiento de su contenido a fin de estar en aptitud de discutir y aprobar precisamente la porción normativa impugnada.

"Tampoco resulta óbice el que se haya leído una síntesis del referido decreto, como para poder considerar que los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, tuvieron conocimiento de la derogación de la fracción XI del artículo 9o. de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco; ya que según se puede advertir tanto del acta de la sesión ordinaria del veinticinco de octubre de dos mil doce, como del Diario de Debates de la misma fecha, la síntesis que aparentemente se leyó se hizo consistir en lo siguiente:

"'Dictamen de decreto que atiende las observaciones del titular del Poder Ejecutivo a la minuta de Decreto Número 24118/LIX/12, que reforma el artículo 28 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco ...'

"Lo cual, de ninguna manera refleja que los diputados que aprobaron el dictamen de Decreto 24158/LIX/12, tuvieron conocimiento precisamente de la porción normativa impugnada.

"En ese sentido, del análisis del caudal probatorio no puede sostenerse consecuentemente que al aprobar el referido dictamen de decreto los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, estuvieron en aptitud de debatir respecto de la derogación de la fracción XI del artículo 9o. de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, precisamente, por no haber tenido conocimiento previo de lo que realmente se aprobó.

"Sobre el particular, cabe señalar que de considerar que con la simple aprobación del decreto impugnado por parte de los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, se convalidan los vicios evidenciados; implicaría permitir prácticas irregulares (que como en la especie, con el pretexto de 'perfeccionar' cierta normatividad, la comisión respectiva sin justificación alguna incorpora en un dictamen la derogación de un numeral que no tiene relación con las observaciones realizadas por el gobernador del Estado a un primer dictamen de decreto aprobado por el Congreso dentro de un procedimiento legislativo) que evidentemente repercuten en el gobernado, por la inseguridad jurídica que genera el conocimiento precipitado y posiblemente improvisado de las iniciativas que son sometidas a su consideración. Lo que de alguna manera desnaturaliza la razón de ser todo procedimiento legislativo, esto es, brindar seguridad jurídica.

"No pasa inadvertido para quienes resuelven que conforme al artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco tenían a su alcance la moción para interrumpir lo relacionado con el Decreto 24158/LIX/12; sin embargo, en la especie dicha figura no estuvo en posibilidad de que se presentara, debido a que no se advierte que los diputados que aprobaron dicho dictamen tuvieron previamente conocimiento del mismo y sobre todo lo relativo a la porción normativa impugnada. Además de que el decreto impugnado fue aprobado por la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, cuyo encargo terminó justo antes de dar inicio a la Legislatura cuyos integrantes son los que interponen la acción de inconstitucionalidad que aquí nos ocupa."

Así, la razón fundamental para considerar que en ese caso concreto, las violaciones formales del proceso legislativo trascendieron a la constitucionalidad de la ley, radicó en que, **no se demostró que los representantes populares hubieran tenido conocimiento de forma plena y previa del dictamen que fue aprobado.**

Esto es, en la citada acción de inconstitucionalidad 65/2012, se estimó que existían violaciones al procedimiento legislativo, porque se incluyó la derogación de una norma en un dictamen en el que solamente debía hacerse alusión a las observaciones propuestas por el Ejecutivo, sin que se justificara esa propuesta; además de que no existía constancia que acreditara fehacientemente que los diputados tuvieron conocimiento de dicho documento con la debida anticipación que permitiera su deliberación y que se dispensaron sus lecturas, leyéndose una síntesis que nada decía al respecto; vicios que trascendieron al principio de democracia deliberativa definido en la propia ejecutoria, precisamente, por la incertidumbre existente sobre si al aprobarse la derogación en comento, los diputados integrantes de la Legislatura tenían conocimiento de esa modificación, contenida en el dictamen de referencia.

Establecido lo anterior, y partiendo de tales premisas, este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, considera que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que coincide con el sustentado por los Tribunales Segundo y Tercero en Materia Administrativa, así como del entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del mismo circuito, donde establecieron que, en el proceso de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, las irregularidades cometidas en torno a la votación, no trascendieron para declarar la inconstitucionalidad de la norma, ya que, finalmente, no impactaron en la calidad democrática.

## Normatividad

Para corroborar el anterior aserto, debe analizarse el proceso de creación normativa en el Estado de Nuevo León, en los términos en que se encuentra previsto en la Constitución local y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Pues bien, los artículos 55, 56, 59, 60, 63, fracción VII, 70, 71, 73, 75, 77 y 85, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León, textualmente disponen:

"Artículo 55. La Legislatura tendrá cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones. El primero se iniciará el día 1o. de septiembre y terminará el día 20 de diciembre; el segundo comenzará el día 1o. de marzo y terminará el día 1o. de junio; ambos periodos podrán ser prorrogados hasta por treinta días."

"Artículo 56. Tanto para la instalación como para la apertura de sesiones del Congreso se requiere la presencia de la mayoría de los diputados, de no reunirse por cualquier causa el quórum necesario, una vez que éste haya sido completado, el Congreso decidirá sobre la manera de compensar las faltas del inicio del periodo y tomará las providencias necesarias para que la Legislatura se integre en los términos previstos en esta Constitución."

"Artículo 59. El Congreso se reunirá en la capital del Estado o donde el Ejecutivo se encuentre; pero podrá cambiar de residencia provisionalmente, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes."

"Artículo 60. En los periodos extraordinarios a que se convoque a la Legislatura, ésta sólo podrá ocuparse de los negocios para los que haya sido llamada."

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

"...

"VII. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, la Ley de Ingresos del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad."

"Artículo 70. Para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución."

"Artículo 71. Aprobada una ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los diputados presentes pasará al gobernador, quien lo publicará sin demora. transcurrido aquel término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto."

"Artículo 73. En la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación."

"Artículo 75. Sancionada la ley, el gobernador la hará publicar en la capital y la circulará a todas las autoridades del Estado con igual objeto."

"Artículo 77. Se publicarán las leyes usando esta fórmula: ...

"N\_\_\_\_\_, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

"(aquí el texto literal)

"Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en ... etc. ...'

"Lo firmarán el gobernador del Estado, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda."

"Artículo 85. Al Ejecutivo pertenece:

"...

"XXI. Presentar a la Legislatura a más tardar el día veinte de noviembre, el presupuesto del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo."

De estos preceptos, se advierte que corresponde al Poder Ejecutivo presentar a más tardar el día veinte de noviembre ante el Congreso el presupuesto del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo; y que éste tendrá que examinarlo y aprobarlo anualmente.

Asimismo, que la Legislatura del Estado tendrá cada año de ejercicio dos **periodos ordinarios de sesiones**; el primero, del uno de septiembre al

veinte de diciembre, y el segundo, del primero de marzo al primero de junio, que **podrán ser prorrogados** hasta por treinta días; y que se **reunirá en la capital del Estado** o donde el Ejecutivo se encuentre, pero podrá cambiar de residencia provisionalmente, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes, y que **tanto para la instalación como para la apertura de sesiones, se requiere la presencia de la mayoría de los diputados.**

También se desprende que **para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución;** y que una vez aprobada la ley o el decreto, se enviará al gobernador para su publicación, teniéndose por sancionada la ley o decreto si no lo devolviera con observaciones en el plazo de diez días, cuando hará esa publicación sin demora bajo la fórmula especificada,<sup>21</sup> firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

Finalmente, se establece que en la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos, se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación.

En síntesis, se advierte que las formalidades del procedimiento legislativo, establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León para el examen y aprobación o reforma de una ley, consisten esencialmente en que exista, previa discusión de la propuesta del gobernador, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al Ejecutivo para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

De lo anterior, se puede establecer que los requisitos trascendentales para la eficacia del procedimiento legislativo en que se aprueba la Ley de Ingresos del Estado, son: a) La iniciativa que deberá presentar el Ejecutivo a más tardar el día veinte de noviembre; b) La discusión; c) La aprobación con el voto de la mayoría de los diputados, salvo casos específicos previstos en la Constitución; d) La sanción; y, e) La publicación.

<sup>21</sup> "Artículo 77. ... 'N \_\_\_\_\_, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

"(aquí el texto literal)

"Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en ... etc. ...'."

Ahora bien, en el título quinto del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se fija la normatividad para regular el proceso legislativo, en sus artículos 78,<sup>22</sup> 86,<sup>23</sup> 90,<sup>24</sup> 91,<sup>25</sup> 93<sup>26</sup> y 94,<sup>27</sup> que las

<sup>22</sup> "Artículo 78. Las sesiones del Congreso por su carácter serán ordinarias y extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, y por acuerdo del Pleno cualquiera de ellas podrá constituirse en permanente."

<sup>23</sup> "Artículo 86. La Legislatura podrá por mayoría de votos de sus integrantes presentes, constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos que motivaron la sesión hasta su total desahogo. El Pleno podrá acordar uno o varios recesos durante dicha sesión. Los diputados deberán estar atentos a la convocatoria del presidente para reanudar la sesión.

"Durante la sesión permanente no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, si ocurriera alguno con el carácter de urgente, el presidente convocará a sesión extraordinaria si fuere necesario o consultará el voto de la Legislatura para tratarlo desde luego en la permanente.

"Resuelto el asunto de la sesión permanente se dará por terminada la sesión cuando así lo acordase la Legislatura."

<sup>24</sup> "Artículo 90. Las sesiones tendrán una duración hasta de tres horas. La asamblea puede acordar que se prolongue por un tiempo determinado, o bien declararse en sesión permanente en vista de la urgencia del despacho de algún asunto.

"Durante las sesiones podrá haber espacios de receso cuando el Pleno así lo considere oportuno y conveniente para: concertar un acuerdo legislativo, integrar debidamente un expediente, modificar un dictamen o cuando algún asunto así lo requiera a juicio de la asamblea. El tiempo del receso será determinado por el presidente de la directiva."

<sup>25</sup> "Artículo 91. Toda sesión se sujetará a un orden del día, se aprobará previamente por la asamblea y el cual, con excepción hecha de la sesión solemne en la que el gobernador rinda su informe anual, invariablemente como mínimo incluirá:

"I. Aprobación del acta de la sesión anterior;  
(Reformada, P.O. 28 de junio de 2006)

"II. Presentación de iniciativas de ley o decreto por los diputados, punto en el que se podrá dar lectura a la propuesta cuando su extensión no exceda de 5 páginas. En caso contrario se autorizará a leer únicamente una síntesis de la misma que deberá contener como máximo dicha extensión;

"III. Informe de las comisiones y de los comités; y

"IV. Asuntos generales, punto en el que se concederá el uso de la palabra a los diputados, en el orden en que lo soliciten.

(Adicionado, P.O. 7 de junio de 2006)

"Se otorgará el uso de la palabra a los diputados que inicien un tema, hasta por diez minutos. A los oradores que utilicen la tribuna para hablar a favor o en contra en este punto del orden del día, incluyendo las subsecuentes intervenciones del diputado que dio inicio al tema, tendrán un tiempo límite de hasta cinco minutos cada uno.

(Reformado, P.O. 28 de junio de 2006)

"Para llevar a cabo el orden de discusiones, se atenderá en lo conducente lo dispuesto por los artículos 99 Bis, 126, 127, párrafo segundo y tercero, y 129 de este reglamento."

<sup>26</sup> "Artículo 93. Para que se lleve a cabo la sesión del Pleno, es precisa la asistencia de la mayoría de los diputados que componen el Congreso. Para las sesiones de la Diputación Permanente se requiere mayoría de los integrantes."

<sup>27</sup> "Artículo 94. En la sesión en que se vaya a someter a votación el dictamen de una iniciativa de ley, es necesario que concurren al pase de lista, por lo menos, las dos terceras partes de los miembros del Congreso, considerándose esta sesión válida para el efecto de votación. Lo mismo se observará cuando con vista de la importancia de algún asunto, la asamblea acuerde esa asistencia especial.

sesiones del Congreso por su carácter serán ordinarias y extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, cuya duración será hasta de tres horas, y que deberán sujetarse a un orden del día que se aprobará previamente y que, por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la presentación de iniciativas de ley por los diputados, los informes de las comisiones y de los comités y los asuntos generales, donde se concederá el uso de la palabra a los diputados en el orden en que lo soliciten.

También se advierte que, por acuerdo de la asamblea podrá declararse en sesión permanente en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, que una vez resuelto, se acordará la terminación de la sesión.

Y, por último, que para que se lleve a cabo la sesión es indispensable la asistencia de la mayoría de diputados que componen el Congreso; y tratándose de la votación de una iniciativa de ley o con vista de la importancia de algún asunto, las dos terceras partes de los miembros.

Asimismo, el reglamento establece en los artículos 37<sup>28</sup> y 47 a 49 Bis,<sup>29</sup> que las comisiones son órganos de trabajo legislativo integradas por diputados,

---

(Reformado, P.O. 9 de diciembre de 2010)

"De no reunirse el quórum señalado en el párrafo anterior, el dictamen será discutido en sesión posterior, para lo cual, bastará que concurren al pase de lista la mayoría de los diputados, con la representación de la mayoría de los grupos legislativos.

(Adicionado, P.O. 7 de febrero de 2007)

"Para los efectos de este artículo se entenderá que un grupo legislativo está representado cuando asistan a la sesión la mayoría de los diputados que lo integren o el coordinador del mismo. Igualmente, para lo previsto en este artículo serán considerados como grupos legislativos los conformados al inicio de la Legislatura."

<sup>28</sup> "Artículo 37. Las comisiones son órganos de trabajo legislativo integradas por diputados, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, relativos a los asuntos que se les encomiende, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

"Las comisiones serán las señaladas en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo."

<sup>29</sup> "Artículo 47. Se denomina dictamen a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno.

"En la redacción de los dictámenes se observarán las reglas siguientes:

"a) Se expresará el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes;

"b) Bajo la palabra antecedentes, se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado;

que a través de la elaboración de dictámenes, entre otros documentos, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

También, que se denomina **dictamen** a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión del Congreso con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno, y en cuya redacción deberá expresarse: el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; el número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes; bajo la palabra

---

"c) A continuación bajo la palabra consideraciones, se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta;

"d) La parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno; y

"e) La mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité."

"Artículo 48. Ningún proyecto de dictamen podrá ser discutido si no fue circulado a los integrantes de la comisión respectiva con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión de trabajo en que se vaya a discutir el asunto, exceptuando aquellos que sean turnados por el Pleno con el carácter de urgentes.

"Cuando una comisión considere que un asunto que le ha sido turnado no es de su competencia, deberá solicitar al presidente del Congreso el turno a otra comisión, explicando los fundamentos de dicha solicitud."

"Artículo 49. Para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados, salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro diputado, o por un acuerdo legislativo. Si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular, que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, inmediatamente después de que sea leído el dictamen de que se trate.

"Previa autorización de los diputados, la entrega de dictámenes podrá hacerse en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado Intranet, debiendo quedar constancia de su recepción, a cuyo efecto, la Oficialía Mayor recabará los recibos que confirmen que el archivo electrónico de que se trate ha quedado a disposición de los interesados."

"Artículo 49 Bis. En caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutive que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anejará al expediente del asunto en cuestión, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno del Congreso, considerando como resolutive, en lo conducente, el aprobado en voto particular. En caso de que el voto particular aprobado modifique parcialmente el resolutive presentado en el dictamen, se continuará con el procedimiento de deliberación del dictamen, con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto particular y el texto del resolutive que no hubiese sido modificado.

"En caso de no aprobarse el voto particular. Se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen tal como lo establecen los artículos 126 y 129 de este reglamento, y se archivará en el expediente formado sobre la iniciativa materia del dictamen."

"antecedentes", se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado; a continuación bajo la palabra "consideraciones", se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta; la parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno. Además de que deberá contener la mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité.

Que para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados; en el entendido de que si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, después de que sea leído el dictamen de que se trate.

Que en caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutive que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto en cuestión, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno del Congreso, considerando como resolutive, en lo conducente, el aprobado en voto particular; en caso de que el voto aprobado modifique parcialmente el resolutive presentado en el dictamen, se continuará con el procedimiento de deliberación del dictamen, con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto particular y el texto del resolutive que no hubiese sido modificado. Y de no aprobarse el voto, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen.

Los artículos 102,<sup>30</sup> 104,<sup>31</sup> 107 al 112<sup>32</sup> y 113<sup>33</sup>, del capítulo II "De la iniciativa" del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo

---

<sup>30</sup> "Artículo 102. La iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés."

<sup>31</sup> "Artículo 104. Las iniciativas formuladas por los Poderes Ejecutivo y Judicial o por cualquier diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su municipalidad, pasarán desde luego a la comisión respectiva. Todas las demás se considerarán en forma debida por la asamblea y podrán ser desechadas desde que se dé cuenta de ellas, si fuese evidente su improcedencia."

<sup>32</sup> "Artículo 107. Ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado."

León, disponen que la iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés; que las formuladas por el Poder Ejecutivo –entre otras– pasarán desde luego, a la comisión respectiva; y que ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado.

Que conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen, el cual será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, quien terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación.

Además, que todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal

---

"Artículo 108. Una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, si es procedente se turnará a la comisión que corresponda, para que con arreglo a los artículos 47 y 48 de este reglamento, la estudie y formule el dictamen respectivo.

"El expediente iniciado se pondrá a disposición del presidente de la comisión correspondiente en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado Intranet, sin perjuicio de proporcionarlo documentalmente si lo solicita."

"Artículo 109. Si la comisión estimare necesario incluir modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para estudio, las dará a conocer a la asamblea en su dictamen, exponiendo los argumentos en que se apoya."

"Artículo 110. Conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración, la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen."

"Artículo 111. El dictamen será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación.

"La asamblea podrá acordar aplazar su discusión y aprobación fijando una fecha posterior para ello."

"Artículo 112. Todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal sentido, se tendrá por desechada. De aprobarse en lo general, en esa misma sesión, se discutirá la iniciativa de ley en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea."

<sup>33</sup> "Artículo 113. La asamblea puede votar los dictámenes para su resolución, tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya.

"Primeramente el voto particular se votará siguiendo el procedimiento del artículo 126 en su párrafo tercero de este reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del presente ordenamiento legal."

sentido, se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.

Y que ésta puede votar los dictámenes para su resolución tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa, como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien, por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya; en la inteligencia de que primeramente el voto particular se emitirá siguiendo el procedimiento del artículo 126, párrafo tercero, del reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del mismo.

Los diversos artículos 126,<sup>34</sup> 127<sup>35</sup> y 129<sup>36</sup> del capítulo III "De las deliberaciones", señalan que terminada la lectura del dictamen que presente la

---

<sup>34</sup> "Artículo 126. Terminada la lectura del dictamen que presente la comisión, o habiéndose otorgado la dispensa que prevé el artículo 112 Bis, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

"Solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más participantes en la tribuna. Las intervenciones de los oradores tendrán un tiempo límite de hasta cinco minutos, cada una.

"En el caso de que no se inscriban oradores en contra, bastará con una intervención a favor, del diputado que se haya inscrito en primer lugar en la lista correspondiente. De no haber diputados inscritos a favor o en contra, se procederá en los términos del artículo 116 del presente reglamento.

"En caso de voto particular, se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo de este artículo y el diverso 129 del presente ordenamiento legal, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación. El primer secretario tomará cuenta del tiempo y lo hará saber al presidente, a efecto de que éste en uso de su facultad de dirigirlos debates, discusiones y deliberaciones, aperciba al orador para que termine su intervención.

"Para la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como a las leyes consideradas como constitucionales en los términos del artículo 152 del citado ordenamiento legal, se seguirá el procedimiento establecido en el presente artículo, así como en el numeral 129 del presente reglamento."

<sup>35</sup> "Artículo 127. En los debates, el presidente del Congreso concederá el uso de la palabra en forma alternada a los diputados que sostengan distintos puntos de vista. Los diputados sólo podrán ser interrumpidos en sus intervenciones en la tribuna, por el presidente del Congreso en los siguientes casos:

"I. Cuando el orador falte al orden o viole las disposiciones del presente reglamento;

"II. Cuando lo exhorte a que se atenga al tema de discusión;

"III. Cuando le pregunte si acepta contestar alguna interpelación que formule otro diputado;

comisión, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario que elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

Que solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más participantes en la tribuna, y, que en el caso del voto particular se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo del artículo 126 y en el 129, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación.

Que concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

---

"IV. Cuando pida a cualquiera de los presentes en las instalaciones del recinto de sesiones que guarde el orden necesario para el desarrollo de la sesión; y

"V. Cuando no haya quórum para continuar la sesión.

"En el supuesto de la fracción III de este artículo, las interpelaciones que se formulen a los diputados que estén en uso de la palabra, se realizarán con el propósito de establecer la intervención o para pedir que ilustre la discusión con la lectura de algún documento y deberán ser solicitadas al presidente del Congreso. Quien solicite la interpelación lo hará desde su lugar y en forma que todos los asistentes puedan escucharle, en una intervención que podrá ser de hasta un minuto. En el supuesto de que el orador decida aceptar la interpelación que se le solicite, su respuesta deberá ser otorgada en un término que no podrá exceder de un minuto, y que se contabilizará en el tiempo de cinco o diez minutos que este reglamento prevé en sus artículos 91 fracción IV, 126 y 129, según corresponda, para las participaciones en tribuna. Quedan prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

"En el caso de que los supuestos previstos por las fracciones II y III del presente artículo sean motivados por la solicitud de algún diputado, el presidente podrá otorgar a éste una intervención de hasta un minuto, para que funde la solicitud."

<sup>36</sup> "Artículo 129. Concluidas las intervenciones a que se refiere el artículo 126 de este reglamento, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto. Si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

"En todo caso, la comisión dictaminadora podrá inscribir como oradores a miembros de la comisión para defender su dictamen, a menos de que el Pleno del Congreso acuerde que está suficientemente discutido."

Por último, los preceptos 136<sup>37</sup>, 137,<sup>38</sup> 139,<sup>39</sup> 141<sup>40</sup> y 142<sup>41</sup> del capítulo IV "De las votaciones", dicen que habrá tres clases de votación: I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y, III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso.

Que la votación económica se practicará levantando la mano los diputados que estén a favor del asunto; después, de la misma manera, los que estén en contra y, finalmente, quienes se abstengan; y la nominal se recogerá

<sup>37</sup> "Artículo 136. Habrá tres clases de votación:

"I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso;

"II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y

"III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso."

<sup>38</sup> "Artículo 137. La votación nominal se recogerá del modo siguiente:

"I. Cada miembro de la Legislatura, comenzando por el lado derecho del presidente y por la fila de abajo, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

"II. Un secretario anotará los de la afirmativa y otro los de la negativa;

"III. Los miembros de la directiva votarán al final, primero lo harán por su orden los secretarios, los vicepresidentes y por último el presidente; y

"IV. A continuación los secretarios computarán los votos y comunicarán el resultado conforme a cada lista al presidente, para que éste haga la declaratoria respectiva."

<sup>39</sup> "Artículo 139. La votación económica se practicará levantando la mano los diputados que estén a favor del asunto; después, de la misma manera, los que estén en contra y finalmente quienes se abstengan. Si la Legislatura dispone de equipo electrónico para las votaciones, el presidente de la directiva determinará si la votación económica se hace levantando la mano o utilizando el equipo correspondiente."

<sup>40</sup> "Artículo 141. Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha en los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y este reglamento determinen una votación calificada o especial.

"Las votaciones serán:

"a) Por mayoría simple: Cuando se integren con la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión;

"b) Por mayoría absoluta: Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura;

"c) Por mayoría calificada: Cuando se integre por las dos terceras partes los integrantes de la Legislatura; y

"d) Por unanimidad: Cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

"El presidente de la asamblea tendrá siempre voto de calidad en caso de empate."

<sup>41</sup> "Artículo 142. Llegado el momento de la votación el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto concurran a votar. Durante ese acto, ninguno de los diputados podrá salir del recinto, ni excusarse de participar en la votación a menos que con anterioridad alguno de ellos hubiese manifestado tener interés personal en el asunto."

del modo siguiente: I. Cada miembro de la Legislatura, comenzando por el lado derecho del presidente y por la fila de abajo, se pondrá de pié y dirá en voz alta su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión si o no; II. Un secretario anotará los de la afirmativa y otro los de la negativa; III. Los miembros de la directiva votarán al final, primero lo harán por su orden los secretarios, los vicepresidentes y por último el presidente; y, IV. A continuación los secretarios computarán los votos y comunicarán el resultado conforme a cada lista al presidente, para que éste haga la declaratoria respectiva.

Finalmente, que todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha de los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento determinen una votación calificada o especial; que las votaciones serán por mayoría simple;<sup>42</sup> absoluta,<sup>43</sup> calificada<sup>44</sup> o por unanimidad;<sup>45</sup> y llegado el momento de la votación el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto concurran a votar.

De todo lo anterior, se desprende que en términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, **las sesiones** podrán ser ordinarias o extraordinarias y tener las modalidades de públicas, secretas o solemnes; cuya duración será hasta de tres horas, sujetándose a la orden del día aprobada previamente y que, por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la **presentación de iniciativas** de ley por los diputados, los **informes de las comisiones** y de los comités y de los asuntos generales; además de que la asamblea podrá declararse en **sesión permanente**, en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, cuya resolución finalizará la sesión. Además de que **para llevar a cabo la sesión es indispensable la asistencia de la mayoría** de los diputados que componen el Congreso.

Asimismo, destaca que el procedimiento legislativo para la aprobación de una iniciativa de ley o de su reforma, se desarrolla esencialmente de la siguiente manera:

---

<sup>42</sup> Cuando se integren con la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión.

<sup>43</sup> Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura.

<sup>44</sup> Cuando se integre por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

<sup>45</sup> Cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

### **a) Iniciativa (artículos 102 y 104)**

Ésta corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o a cualquier ciudadano nuevoleonés, y particularmente las formuladas por el Poder Ejecutivo, pasarán desde luego, a la comisión respectiva.

### **b) Dictamen y su discusión (artículos 49, 107 al 112, 113, 126, 127 y 129)**

La comisión a que corresponda la iniciativa propondrá un dictamen a la asamblea, que será leído por uno o varios miembros de ésta y entregada al presidente de la Legislatura, quien lo pondrá a su consideración para su discusión y aprobación.

El dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuera aprobada en ese sentido se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en particular, separando los artículos que lo ameriten y éstos se someterán a votación, considerándose los argumentos que se propongan al respecto.

El primer secretario elaborará una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste; y solamente podrán hablar tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la propuesta discutida, con excepción de que el Pleno considere que un asunto requiera más participantes.

Concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado a favor y otro en contra para que se vuelva a inquirir si se considera suficientemente discutido el asunto, que en caso afirmativo, pasará de inmediato a la votación.

### **b.2) (sic) Discusión en caso de voto particular (artículos 49 Bis, 126 y 129)**

Cuando exista un voto particular, en el que algún diputado disintiera del criterio sustentado en el dictamen de las comisiones, aquél se votará en primer lugar, para lo que se le dará lectura a dicho voto y se ordenará al secretario que elabore una lista de diputados en contra o a favor, hablando tres contra tres, con excepción de que el Pleno considere que el asunto requiera más participantes; y concluidas las intervenciones, el presidente preguntará a la

asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y se pasará de inmediato a la votación respectiva.

En caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutivo que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno, considerando como resolutivo el aprobado en dicho voto. Si ese voto modifica parcialmente el resolutivo del dictamen, se continuará con la deliberación de éste con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto y el texto del resolutivo que no hubiere cambiado.

De no aprobarse el voto particular, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen como lo establecen los artículos 126 y 129 del reglamento.

### **c) Votación (artículos 136, 137, 139, 141 y 142)**

Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepto en los casos en que la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento, determinen una votación calificada o especial.

Llegado el momento de la votación, el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto, que concurran a votar.

Finalmente, existen tres clases de votación: a) Por cédula, para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; b) Nominal, cuando exista empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y, c) Económica, para las demás proposiciones que tenga que resolver el Congreso.

Así, una vez analizado el proceso de creación normativa del Estado de Nuevo León, se procede a describir el proceso legislativo que le dio origen al Decreto Núm. 037 reclamado en los juicios de amparo que motivaron las resoluciones ahora en contradicción.

### **Diario de Debates**

Pues bien, en el "Diario de los Debates" publicado en la página oficial del Congreso del Estado de Nuevo León, correspondiente al primer periodo, año I,

número 45-LXXIII S.O., del miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, en que se aprobó la reforma de la ley impugnada, se describe detalladamente el procedimiento de referencia que, en las partes que aquí interesan, dice textualmente:

**"En la ciudad de Monterrey, capital del Estado de Nuevo León, siendo las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve de diciembre de dos mil doce, reunidos en el recinto oficial del Palacio Legislativo, los integrantes de la Septuagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, llevaron a cabo sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional, siendo presidida por el C. Dip. Luis David Ortiz Salinas, con la asistencia de los CC. Diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Baldenegro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María de la Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo Elizondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Óscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza, Carolina María Garza Guerra, José Antonio González Villarreal, José Juan Guajardo Martínez, Celina del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval de León, César Alberto Serna de León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello y Erick Godar Ureña Frausto. **Diputado ausente con aviso, en comisión oficial, Dip. José Adrián González Navarro.****

**"Efectuado el pase de lista, el C. Secretario informó que existe el quórum de reglamento con 32 diputados presentes y 10 diputados ausentes en este momento.**

"Existiendo el quórum de ley, el C. Presidente en funciones, Dip. Ernesto José Quintanilla Villarreal, abrió la sesión, solicitando al C. Secretario diera lectura al proyecto de orden del día para la sesión del día de hoy.

**"Orden del día:**

"1. Lista de asistencia.

"2. Apertura de la sesión.

"3. Lectura del orden del día de la sesión.

"4. Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión ordinaria celebrada el día 18 de diciembre de 2012.

"5. Asuntos en cartera.

"6. Iniciativas de ley o decreto presentadas por los CC. Diputados.

"7. Informe de comisiones.

"8. Uso de la palabra a los CC. Diputados para tratar asuntos en general.

"9. Lectura del orden del día para la próxima sesión.

"10. Clausura de la sesión.

"El C. Secretario informó que se incorporan a la sesión los diputados: Luis David Ortiz Salinas, Francisco Luis Treviño Cabello, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, José Luz Garza Garza, Manuel Braulio Martínez Ramírez y Julio César Álvarez González.

"Terminada la lectura del orden del día, el C. Presidente lo sometió a consideración de la asamblea, preguntando a los CC. Diputados si tienen alguna corrección o modificación que hacer al mismo lo manifiesten de la manera acostumbrada.

**"No habiendo corrección o modificación al orden del día, el C. Presidente sometió el contenido del mismo a consideración de la asamblea, siendo aprobado por unanimidad de los presentes.**

"En ese momento el C. Secretario informó que el C. Dip. Juan Enrique Barrios Rodríguez se integra a la sesión.

"...

"Agotados que fueron los asuntos en cartera, el C. Presidente pasó al siguiente punto del orden del día correspondiente a **iniciativas de ley o decreto** a presentarse por los CC. Diputados, de conformidad al artículo 91 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

"Se le concedió el uso de la palabra al **C. Dip. Erick Godar Ureña Frausto**, quien expresó: 'Con el permiso de la presidencia. **Antes de presentar la iniciativa**, vuelvo a saludar a galerías a la gente que está de nuevo con nosotros. ... La **iniciativa** que vamos a presentar el día de hoy trata sobre las sanciones que se dan cuando las cosas no se hacen como deben ser. Es una iniciativa de reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León'. Y reza de la siguiente forma: Dip. Luis David Ortiz Salinas, presidente del H. Congreso del Estado de Nuevo León. Honorable asamblea: El Suscrito, Erick Godar Ureña Frausto diputado integrante de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 68, 69 y 73 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como en los diversos 102, 103, 104 y 107.

"En ese momento el C. Secretario informó que el C. Dip. Edgar Romo García desea hacer uso de la palabra.

"Se le concedió el uso de la palabra desde su lugar al C. Dip. Edgar Romo García, quien expresó: 'Es una solicitud como moción de orden. **Queremos solicitar que podamos ampliar la sesión hasta el término de los dictámenes que se van a ver el día de hoy. Y bueno, posteriormente si no se llega a concluir, pues poder tener una sesión permanente.**'

**"C. Presidente:** 'De manera económica hacemos primero la ampliación de la sesión y luego, ponemos a consideración el tema de la permanente. De manera económica creo que hay un acuerdo de todos. Los que estén por la afirmativa.'

**"C. Secretario:** 'Nada más para aclarar, la petición diputado Romo, ¿es alargar la sesión hasta el orden del día de los dictámenes de la comisión, de las comisiones, hasta ahí?'

**"C. Presidente:** 'Son ... Déjeme le digo exactamente, son 9 dictámenes. hasta la terminación de los 9 dictámenes que están registrados ...'

"En ese momento, solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien desde su lugar expresó: 'Gracias diputado. Lo que pasa es que si ampliamos nada más hasta esos 9 dictámenes o no sé cuántos falten, ahí se va a terminar la sesión, y **queremos tener la posibilidad de declarar en permanente o no en ese momento. Entonces, que sea hasta el término de los asuntos enlistados y en el inter nosotros poder pedir la permanente.**'

**"C. Presidente:** 'Iba a poner ese punto porque hizo uno primero. Vamos a ampliar la sesión y luego, pongo a consideración la permanente. Iba

a ser de manera económica porque veo consenso en el tema de los dictámenes. Está a consideración de ustedes el continuar con la sesión hasta terminar los 9 dictámenes que están registrados en esta presidencia. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo de la manera acostumbrada.'

**"Hecha la votación correspondiente, fue aprobada la propuesta por mayoría, con 35 votos a favor y 2 votos en contra.**

"C. Presidente: 'Bien, ya se determinó la ampliación del periodo hasta por los 9 dictámenes. ahora iban a poner a consideración ¿cuál era la segunda petición diputado Romo?, desde su lugar.'

"EL C. Dip. Edgar Romo García, desde su lugar expresó: '**Es dejarla en permanente, una vez concluidos los asuntos enlistados y los dictámenes, poder pasar a estar en permanente en la sesión.**'

"C. Presidente: 'Muy bien. Nada más estoy buscando el fundamento para ponerlo a consideración conforme a derecho. voy a pedirle al secretario que dé lectura al artículo 86. **La propuesta va a ser en este sentido, el día de hoy vamos a sesionar lo que ya votaron, que son los 9 dictámenes; al término de esos 9 dictámenes entraríamos en esta propuesta si se aprueba que es declararnos en permanente, lo cual abriría la posibilidad de que comisiones enviaran nuevos dictámenes, o sea, es decir, los 9 dictámenes se van a ver exclusivamente el día de hoy y a partir del noveno, una vez aprobado, nos declaramos en permanente,** y bueno, ya citaremos a la hora según se termine. Le pido a la secretaría dé lectura al artículo correspondiente para poder poner a consideración de ustedes.'

"...

"El C. Presidente expresó: 'Está a consideración de ustedes el declararnos en sesión permanente conforme a este artículo leído por la secretaría. A partir de la terminación de hoy del noveno dictamen acordado. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Ahora sí abrimos el sistema electrónico de votación porque este tema es más delicado.'

**"Hecha la votación correspondiente, fue aprobada la propuesta por unanimidad de 37 votos.**

"C. Presidente: 'Para que quede claro, al terminar el noveno dictamen, esta presidencia va a decretar un receso conforme al acuerdo que ustedes tomaron y se declara en permanente, y estarán atentos al llamado de la pre-

sidencia para reanudar el día de mañana, o más tarde, o cuando proceda que haya dictámenes para votar en el Pleno.'

"...

"No habiendo más iniciativas que presentar, el C. Presidente pasó al siguiente punto correspondiente a **informe de comisiones**, solicitando a los integrantes de las diversas comisiones de dictamen legislativo que si tienen algún informe o dictamen que presentar lo manifiesten en la manera acostumbrada.

"...

**"C. Presidente:** 'Muy bien. de conformidad con lo establecido en el acuerdo que fue tomado por esta asamblea, me permito declarar un receso y les pido a los compañeros diputados estén atentos al llamado de esta presidencia para reanudar la sesión declarada en permanente el día de mañana. Se decreta el receso.'

**"El C. Presidente suspendió la sesión siendo las dieciséis horas con nueve minutos.**

**"Transcurrido el receso señalado, el C. Presidente**, Dip. Luis David Ortiz Salinas, reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente, **siendo las quince horas con seis minutos, del día 20 de diciembre de 2012**, solicitando al C. Secretario pasar lista de asistencia para verificar el quórum de reglamento, estando presentes los siguientes diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Baldenegro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María de la Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo Elizondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Oscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza, Carolina María Garza Guerra, José Adrián González Navarro, José Antonio González Villareal, José Juan Guajardo Martínez, Celina Del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval De León, César Alberto Serna de León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello y Erick Godar Ureña Frausto.

**"Efectuado el pase de lista, el C. Secretario informó que existe el quórum de ley con 42 diputados presentes.**

"...

"En ese momento, solicitó y se le concedió el uso de la palabra el C. Dip. José Adrian González Navarro, quien desde su lugar expresó: 'Me permito solicitar a esta presidencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado y el diverso 5o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el prorrogar este periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional a fin de estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado el paquete fiscal para el año 2013. Así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia este Poder Legislativo deberá entrar a su discusión y en su caso aprobación. De tal manera, pido someter al Pleno del Congreso la propuesta de prórroga.'

"...

**"Hecha la votación correspondiente fue aprobada la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de 38 votos.**

**"C. Presidente:** 'Ahora sí continuamos en sesión permanente y voy atender la petición del diputado Eduardo Arguijo. Si puede replantearla a esta presidencia para resolver conforme a derecho.'

"...

"Para una moción, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. César Alberto Serna de León quien solicitó un receso de 10 minutos a fin de que las comisiones terminen los dictámenes que tienen pendientes para presentarlos al Pleno.

"Hecha la votación correspondiente, fue aprobado el receso por unanimidad de los presentes.

"Aprobado que fue, el **C. Presidente declaró el receso, suspendiendo la sesión siendo las dieciséis horas con veinticinco minutos.**

**"Transcurrido el receso y siendo las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos, el presidente reanudó la sesión con el quórum reglamentario de 41 diputados presentes.**

"Continuando en el punto de informe de comisiones, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó

la dispensa de trámite establecida en el artículo 112 Bis del Reglamento para el Gobierno Interior, para leer únicamente el proemio y resolutivo de los dictámenes expedientes: 7735 de la Comisión Segunda de Hacienda; 7766 de la Comisión Tercera de Hacienda; 7765 de la Comisión Cuarta de Hacienda y Desarrollo Municipal; 7731 de la Comisión Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal y **7784 de la Comisión de Hacienda del Estado**, ya que cumplen con lo establecido en dicho numeral, ya que **fueron circulados con más de 24 horas de anticipación.**

"El C. Presidente solicitó al C. Secretario informar la fecha y hora de circulación de los dictámenes mencionados.

**"El C. Secretario informó que los dictámenes expedientes 7735, 7766, 7765 y 7731 fueron circulados el día 21 de diciembre de 2012, a las 10:00 horas. Y el expediente 7784 fue circulado el 18 de diciembre de 2012 a las 13:58 horas.**

"...

"Continuando en el punto de informe de comisiones, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien de conformidad con el acuerdo tomado por el Pleno, procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto que a la letra dice: **Honorable asamblea:** A la Comisión de Hacienda del Estado le fue turnado para su estudio y dictamen, en fecha 21 de noviembre de 2012, el expediente número **7784/LXXIII** que contiene escrito presentado por los **CC. Rodrigo Medina de la Cruz, Álvaro Ibarra Hinojosa y Rodolfo Gómez Acosta; Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, secretario general de Gobierno y secretario de Finanzas y tesorero general del Estado**, respectivamente, mediante el cual promueven iniciativa con proyecto de Decreto que **reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado.** ... Para el fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado, propone modificar la tasa del impuesto sobre nóminas, para pasar del 2% al 3% en el artículo 157, con lo que se podrá contar con recursos adicionales para beneficiar directamente a los programas, proyectos y acciones que garanticen la seguridad pública y la procuración de justicia en el Estado de Nuevo León, agregando que con ello no se afectará la conservación y generación de empleos, al mantenerse los incentivos de fomento al empleo. ...

"En ese tenor, y atentos a lo previsto en el artículo 47, inciso c), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, los integrantes de esta comisión ponente, para sustentar el resolutivo que se propone, nos permitimos consignar las siguientes: **Consideraciones.** Esta Comisión de Hacienda del Estado es competente para conocer y dictaminar el presente

asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y 70 fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el correlativo 39, fracción XV, inciso a), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León. De conformidad con lo establecido en la fracción X del artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, es atribución del Congreso del Estado '**fijar anualmente, a propuesta del Ejecutivo Estatal** o de los Ayuntamientos, **las contribuciones y demás ingresos que deberán formar la hacienda pública estatal** o municipal respectivamente, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.'. Por otra parte, el artículo 133 del mismo ordenamiento estadual, dispone que: 'El patrimonio del Estado se compone de todos los bienes y derechos que éste haya adquirido y adquiera por cualquier título, incluyendo sin limitación: ... **las contribuciones que decreta el Legislativo y de los demás ingresos que determinen las leyes fiscales** o que se generen en su favor por cualquier causa legal.'. Mientras el diverso 134 impone al Estado una limitación a su facultad recaudatoria al prevenir en su segundo párrafo, a la letra: '**No podrá recaudar ninguna cantidad por concepto de impuestos o contribuciones que no estén basadas en una ley o decreto emanados del Congreso y sancionados por el Ejecutivo.**' .... De ello no escapa la atribución primordial que lo es la seguridad pública y la procuración de justicia, que han sido reclamos permanentes de los particulares. Son evidentes las carencias en materia de seguridad pública, acentuadas por los altos índices delictivos, lo que hace exigible al estado proveer a aquellos programas y proyectos que garanticen la seguridad de los ciudadanos y una eficaz, eficiente y humana procuración de Justicia. Lo anterior sin desatender aquellos programas de infraestructura y sociales que requiere el Estado y la población. De tal manera el establecimiento de tributos se justifica plenamente en el destino al gasto público de los recursos provenientes de la recaudación exigible al contribuyente, en la especie, el impuesto sobre nómina. Conscientes de las carencias en materia de seguridad pública y procuración de justicia, y la trascendencia de las acciones encaminadas a tales funciones del Estado, debemos favorecer lo petitionado en sus términos, en el entendido de que no deberá destinarse el ingreso proveniente de este incremento a la tasa de impuesto sobre nóminas a un fin distinto de los que invocamos, bastando para dar legalidad al establecimiento de la tasa prevista en la iniciativa de mérito con que esta legisladora dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución nos confiere, lo que en la especie ocurre, y además, que al tratarse de un tributo, se satisfagan los principios de legalidad reconocidos por el Constituyente en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal ... Por lo que una vez expuestas las consideraciones de hecho y de derecho que justifican el resolutivo al efecto, y atentos a lo que se dispone en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, proponemos para su aprobación, en justo y legítimo ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo, el siguiente proyecto de: **Decreto. Artículo único.** Se reforma la Ley de Hacienda del Estado en sus artículos ... 157 ...

"**Artículo 157.** Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.

" ...

"Terminada la lectura del dictamen, se le concedió el uso de la palabra al **C. Dip. Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar voto particular**, expresando: 'Gracias señor presidente. Honorable asamblea: De conformidad con lo previsto en la parte final del párrafo primero del artículo 49 Bis, 113, 126, 129 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, acudimos a promover **voto particular** en relación a los expedientes número 7483/LXXIII y 7784/LXXIII, difiriendo, si bien de manera parcial, también sustancialmente del dictamen que acaba de ser leído. Se sustenta este voto particular de la siguiente manera: **Exposición de motivos.**'

" ...

"**Expediente 7784/LXXIII.** ... En su justificación para la reforma propuesta, el Ejecutivo ... Para el fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado, propone modificar la tasa del impuesto sobre nóminas, para pasar del 2% al 3% en el artículo 157, con lo que se podrá contar con recursos adicionales para beneficiar directamente a los programas, proyectos y acciones que garanticen la seguridad pública y la procuración de justicia en el Estado de Nuevo León, agregando que con ello no se afectará la conservación y generación de empleos, al mantenerse los incentivos de fomento al empleo. ... De lo expresado con antelación se deduce que para la imposición de una carga contributiva debe garantizarse la satisfacción de un bien o servicio al sujeto que soportará precisamente la carga fiscal, y solidariamente, la de aquellos menos favorecidos en la distribución de la riqueza, pues el Estado solo justifica su existencia mediante la gestión del bienestar colectivo. Sin embargo, la distribución de los beneficios satisfechos por el gasto público impone también la de las cargas en la justa medida de los indicadores de riqueza de la población, y conforme a la reserva que consagra la Constitución Federal, que dicha distribución de obligaciones sea de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, manifestaciones las anteriores que exigen al estado garantizar que las cargas fiscales no recaigan solamente en los contribuyentes 'cautivos', sea mediante el establecimiento de nuevas contribuciones o a través del incremento de las tasas aplicables, según sea el caso. En la iniciativa que se estudia advertimos precisamente ese exceso, es decir, en la pretensión de incrementar la tasa del impuesto sobre nómina para solventar un supuesto exceso en el gasto e inversión en

materia de seguridad pública, aunado al plausible riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad. En esa tesitura, consideramos inadmisibles descargar únicamente en el contribuyente las necesidades de ingreso, por una parte sin incrementar la base y por la otra sin demostrar un ejercicio razonable del gasto público, cuya conformación, a la luz del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo a través de esta Soberanía, no denota la necesaria austeridad y eficiencia, en cuya virtud debemos rechazar la propuesta relativa al impuesto sobre nómina de la iniciativa de mérito ...

"Terminada la lectura del voto particular, el C. Presidente expresó: 'Solicitó al secretario dar lectura al primer párrafo del artículo 49 al artículo 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para que entiendan todos ustedes cuál va a ser el procedimiento a seguir en este asunto.'

"...

**"C. Presidente:** 'Les recuerdo a los oradores que en este caso el reglamento prevé las intervenciones solamente por tres minutos no por cinco minutos como en los debates normales.'

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Juan Manuel Cavazos Balderas, quien expresó: 'Gracias, con su permiso diputado presidente. Compañeros diputados: ... En el tema del ISN., el incremento de un 1%, un 1%, el ingreso sería alrededor de unos 1,600 millones de pesos, pero lo más importante es que va etiquetado al tema de la seguridad. Creo yo que todos los ciudadanos aquí lo han pedido. Entonces, yo les pido desde esta tribuna dejen a un lado las líneas políticas, las líneas que tengamos en la cabeza mediáticas, etc. Estamos aquí para cumplirle a los ciudadanos y lo recaudado por estos impuestos beneficia muchísimo más a la población de Nuevo León. Creo yo que ese es el tema responsable y les pido que hagan conciencia por favor. Gracias presidente.'

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó: 'Con el permiso de la mesa directiva ... Hoy está el tema del impuesto sobre nómina, adicionalmente, 50% de incremento, ¿y saben qué es lo peor de todo esto? 1,700 millones de pesos o 1,600 millones de pesos. ¿qué culpa tienen los ciudadanos de Nuevo León del despilfarro que ha tenido el Gobierno del Estado y del mal manejo de las finanzas. Con qué cara les dices, es por el bien de Nuevo León, para que te lo robes, para que lo malgastes. Yo les aseguro que si el día de hoy

los diputados que durante el periodo fueron diciendo, estamos a favor de quitar la tenencia, estamos en contra de más impuestos. A esos diputados es a los que les hablo el día de hoy. Es momento de cumplir y honrar nuestra palabra. Claro que se puede, claro que cuesta, se necesita convicción, yo les aseguro que si le dan la puñalada el día de hoy a los ciudadanos del Estado de Nuevo León, al no sólo defender la tenencia, sino defender el incremento de la tenencia, el incremento del 50% y saben perfectamente bien ustedes en su interior que eso se debe al mal manejo que ha tenido el gobierno de las administraciones priistas. Qué fácil es defender al Gobierno del Estado, y creo que va a hacer para algunos igual de fácil darle la puñalada a los ciudadanos del Estado de Nuevo León, pero algún día regresarán a la calle y en esa calle los ciudadanos les reclamarán con todo derecho. Muchas gracias.'

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien expresó: 'Señor presidente le pido autorización para poder hacer uso de las pantallas, traje material que ya le entregamos a la Oficialía.'

**"C. Presidente:** 'Instruyo a la Oficialía para que dé acceso a las pantallas y por favor detengan el tiempo hasta que empiece el orador, por favor.'

"Lista la pantalla del recinto, el C. Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez continuó: 'Gracias. El grupo legislativo nos dimos a la tarea de hacer una encuesta para mostrar en esta Soberanía. Le pediría señor presidente si pudiera haber un poco más de respeto.'

**"C. Presidente:** 'Por favor estén atentos al orador todos, están pidiendo por igual poderse expresar, tiene la palabra diputado.'

"C. Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez: ...

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien expresó: 'Gracias presidencia. Yo quisiera compartirles ...

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien expresó: ...

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Eduardo Arguijo Baldenegro, quien expresó: ...

**"Al haber intervenido ya tres oradores en contra y a favor y en virtud de que solicita el uso de la palabra un orador más, el C. Presi-**

dente sometió a consideración de la asamblea el abrir una nueva ronda de oradores, solicitando a los diputados que si están a favor de la propuesta lo manifiesten de la manera acostumbrada.

"Hecha la votación correspondiente fue aprobada la propuesta por unanimidad de 42 votos.

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Luis David Ortiz Salinas, quien expresó: ...

"Para hablar en contra del voto particular se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Carlos Barona Morales, quien expresó: ...

"Al haber intervenido ya varios oradores a favor y en contra y en virtud de que solicita el uso de la palabra un orador más, el C. Presidente sometió a consideración de la asamblea el abrir una nueva ronda de oradores, solicitando a los diputados que si están a favor de la propuesta lo manifiesten de la manera acostumbrada.

"Hecha la votación correspondiente fue aprobada la propuesta por mayoría de 22 votos a favor y 20 en contra.

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Guadalupe Rodríguez Martínez, quien expresó: ...

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Héctor Jesús Briones López, quien expresó: ...

"Por alusiones personales, se le concedió el uso de la palabra al **C. Dip. José Sebastián Maiz García**, quien expresó: ...

"**No habiendo más oradores en este dictamen**, C. Presidente expresó: 'Con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, me permito solicitar a los diputados que se encuentren en las Salas anexas se sirvan pasar al recinto para la votación que vamos a comenzar. esta presidencia, y para que no haya dudas, está consultado con el secretario, **va a poner el asunto a consideración para votar por 90 segundos, y al término de los 90 segundos cerramos la votación, es tiempo suficiente, no queremos que luego, haya interpretaciones, así lo hemos hecho con anterioridad. entonces está a consideración de ustedes el voto particular ...**'

"En este momento para una moción, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando: 'Para que defina, por favor illustre lo que significa el sentido del voto, votar a favor del voto particular, es votar por la eliminación del impuesto sobre nómina y la tenencia, y lo contrario, es votar porque se quede la tenencia y se incremente el impuesto sobre nómina.'

"C. Presidente: 'Más precisamente que eso diputado, **está a consideración el voto particular presentado aquí y del cual fue sujeto a debate, que pide cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.**'

"Para una moción, solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, quien expresó: 'Señor presidente, para hacerle la solicitud de que la votación sea de forma nominal por la relevancia de la decisión.'

"**C. Presidente:** 'Déjeme verificar el reglamento si está contemplado, déjeme ver si lo puedo determinar yo, o se pone a consideración del Pleno o es simplemente de derecho a exigirla.'

"EL C. Presidente solicitó al C. Secretario dar lectura al artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

"El C. Secretario dio lectura: '**Artículo 136.** Habrá tres clases de votación y en la fracción II menciona nominal. Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita.'

**A continuación el C. Presidente puso a consideración de la asamblea la solicitud del Dip. Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, en el sentido de que la votación sea nominal.**

**Hecha que fue la votación correspondiente fue desechada la solicitud por 21 votos a favor (PAN y PRD) y 21 votos en contra (PRI, PT, Nueva Alianza y diputado independiente).**

**Acto seguido, el C. Presidente puso a consideración de la asamblea el voto particular, solicitando a los diputados manifestar el sentido del voto mediante el tablero electrónico de votaciones.**

**Hecha que fue la votación correspondiente, fue desechado el voto particular por mayoría de 21 votos a favor y 21 votos en contra.**

**"C. Presidente:** "Se desecha el voto particular propuesto y entramos a la discusión del dictamen."

"Para una moción, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Edgar Romo García, quien expresó: 'Con la idea señor presidente, solicitarle ponga a consideración del Pleno el poder tener un receso en este Congreso del Estado, con la única finalidad de poder llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con los Municipios, en acuerdo de sus representantes que somos nosotros los diputados. Es evidente que si la votación bajo este voto particular que se puso a consideración es un empate, evidentemente el próximo dictamen que es el que continúa que es la contraparte de éste, pues simplemente vaya a resultar un empate y eso resultaría en un perjuicio para nuestro Estado de Nuevo León. Por lo que quiero poner a la consideración de todos los compañeros diputados el poder tener un receso y continuar con nuestras negociaciones, con las pláticas para llegar a consensos en beneficio de este Estado. Muchas gracias.'

**"C. Presidente:** 'Esta presidencia no entra al fondo del debate de sus planteamientos, únicamente pone a consideración del Pleno el determinar en este momento un receso, y de aprobarlo, estén atentos al llamado de esta presidencia una vez que haya dictámenes listos para su presentación al Pleno. Los que estén a favor del receso, sírvanse manifestarlo mediante el tablero electrónico.'

"Hecha que fue la votación correspondiente, fue aprobado el receso por mayoría de 39 votos a favor y 1 voto en contra (PRD).

**"EL C. Presidente decretó el receso, suspendiendo la sesión siendo las diecinueve horas con tres minutos.** solicitando a los diputados estén atentos del llamado de esta presidencia.

**"Transcurrido el receso señalado, el C. Presidente,** Dip. Luis David Ortiz Salinas, reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente, **siendo las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos, del día 23 de diciembre de 2012,** solicitando al C. Secretario pasar lista de asistencia para verificar el quórum de reglamento, estando presentes los siguientes diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Baldenegro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María De La Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo Eli-

zondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Oscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza, Carolina María Garza Guerra, José Adrián González Navarro, José Antonio González Villarreal, José Juan Guajardo Martínez, Celina del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval de León, César Alberto Serna de León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello y Erick Godar Ureña Frausto.

"Efectuado el pase de lista, **el C. Secretario informó que existe el quórum de ley con 42 diputados presentes.**

"Se continuó con la discusión del dictamen expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII leído en la sesión anterior, por lo que el C. Presidente expresó: 'Regresamos a la sesión. Estamos en el expediente 7784 y 7483, para dar cumplimiento al artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, **se pone a discusión en lo general el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado.** Si hay algún diputado que quiera hacer uso de la palabra para hablar en lo general, favor de manifestarlo en la forma acostumbrada, asimismo solicito al ciudadano secretario se sirva elaborar la lista de oradores que deseen participar para hablar en lo general.'

"**Para hablar en lo general a favor del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. José Juan Guajardo Martínez, quien expresó: '... Solicito a los miembros de esta honorable asamblea su voto en sentido favorable de este dictamen, toda vez que encontramos a bien fortalecer la recaudación tributaria responsable sin afectar a las clases más desfavorecidas. Es cuanto señor presidente.'

"**Para hablar en lo general en contra del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien expresó: ...

"**Para hablar en lo general a favor del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Erick Godar Ureña Frausto, quien expresó: ...

"**Para hablar en lo general en contra del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra a la C. Dip. Carolina María Garza Guerra, quien expresó: ...

"Para hablar en lo general a favor del dictamen, se le concedió el uso de la palabra AL C. Dip. Juan Antonio Rodríguez González, quien expresó: ...

"En ese momento el C. Presidente informó al diputado orador estar sobre el tiempo reglamentario.

"El C. Dip. Juan Antonio Rodríguez González continuó: 'Quizá sí, es un asunto difícil; sin embargo, la decisión está tomada. amigas y amigos, con respeto para todos, muchas gracias.'

**"No habiendo más oradores en lo general del dictamen, el C. Presidente expresó: 'Se somete a consideración de la asamblea el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado. Los que estén por la afirmativa en lo general sírvanse manifestarlo a través del sistema electrónico de votaciones.'**

**"Hecha la votación correspondiente, fue aprobado el dictamen en lo general por mayoría, con 37 votos a favor y 2 votos en contra (diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN), relativo a los expedientes número 7784-7483/LXXIII de la Comisión de Hacienda del Estado. No votaron las CC. Dip. Rebeca Clouthier Carriello, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.**

"Continuando con el proceso legislativo, el C. Presidente expresó: 'Pregunto a la asamblea si desean separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, a fin de que el C. Secretario elabore la lista de oradores con el artículo separado.'

"Se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó: 'Gracias. En base al artículo 112 para separar los artículos que así creemos que lo ameriten, en este caso el grupo parlamentario del PAN, separa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León el artículo 157. El artículo 157 dice en la propuesta que ha sido aprobado en lo general: «... Este impuesto se causará con tasa de 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.». Sigue siendo la misma base, por eso no se modifica el artículo anterior. Y se promedia este impuesto que se causará con una tasa del 2%, esto quiere decir, que regrese al cobro que ha tenido durante años el impuesto sobre nóminas. El Partido Acción Nacional ha repetido una y mil veces que no estamos de acuerdo en que los empresarios, la clase trabajadora, porque a final de cuentas aunque lo paga el empresario, terminará afectando la clase trabajadora este incremento. Y el origen y la causa de por qué se tiene que

incrementar del 2 al 3, un 50% del incremento, es por el despilfarro y el mal manejo que ha tenido el Gobierno del Estado en las finanzas públicas. Hemos tenido escándalos todos los días, un día sí y otro también. Estamos de acuerdo en 61 mil millones de pesos, que se generan a través de la ley de hacienda, no estamos de acuerdo en 1500 millones de pesos, esos 1500 millones de pesos el día de hoy, les decimos a los diputados de las demás bancadas: Con 22 votos eliminamos ese artículo, con 22 votos eliminamos ese artículo y tendremos presupuesto de egresos para el Estado y los Municipios. Este es un momento importante, ya decidimos que sí vamos a tener presupuesto en el Estado de Nuevo León y en los Municipios de Nuevo León, no tiene ninguna consecuencia mayor que eliminar esos 1,500 millones de pesos, con 22 votos que sean manifestados una y otra vez, 21, necesitamos un voto más, el que se elimine esta redacción. En lo particular, lo único que afectará es dejar de ingresar 1,500 millones de pesos, y estamos ya con la certeza de que sí tendremos presupuesto. Le hemos ofrecido mil variantes al Gobierno del Estado, mil variaciones, no han aceptado ni una. Con que uno de ustedes vote a favor de esta reserva, eliminamos 1,600 millones de pesos. Yo les aseguro que es un clamor ciudadano, un clamor de la gente, que cuando fuimos en campaña le pedimos su voto y su confianza, y si votamos a favor, estoy seguro que ellos van a estar satisfechos que aun honramos nuestra promesa de cuando estuvimos en campaña. Muchas gracias.'

"EL C. Presidente solicitó al C. Secretario dar lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila.

"El C. Secretario expresó: 'De la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se propone separar el artículo 157 el dictamen dice: «**Artículo 157.** Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.»', y la propuesta es: «**Artículo 157.** Este impuesto se causará con tasa del **2%** sobre la base a que se refiere el artículo anterior.»'

"Para hablar a favor de la propuesta de modificación, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Francisco Luis Treviño Cabello, quien expresó: ...

"**No habiendo más artículos reservados para discutirse en lo particular, el C. Presidente sometió a consideración del Pleno la propuesta de modificación hecha por el Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, solicitando a los CC. Diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.**

"Enseguida solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien desde su lugar expresó: «Para entender bien pre-

sidencia, los que no quieran impuesto sobre nómina incrementado, ¿deben de oprimir el botón verde? —así es— gracias.».

"EL C. Presidente expresó: 'Así es. si, a ver, yo no quiero presionar a nadie, vamos a explicar claramente. **Estamos poniendo a consideración la propuesta como siempre se propone del diputado Alfredo, los que quieran apoyarlo, van a votar con el botón verde, los que no, el rojo. si no se aprueba la propuesta del diputado se regresa a la redacción original del dictamen. ¿Ya les quedó claro? muy bien.**'

"Hecha la votación correspondiente, fue desechada la propuesta de modificación, con 21 votos a favor y 21 votos en contra.

"**C. Presidente:** 'Se rechaza la propuesta del diputado Alfredo Rodríguez, en virtud de lo cual se mantiene la redacción del dictamen original presentado por la comisión.'

"EL C. Presidente continuó expresando: '**Se aprueba en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2013.**'

"Aprobado que fue el dictamen, el C. Presidente solicitó al C. Secretario elaborar el decreto correspondiente y girar los avisos de rigor ...

"...

"Acto seguido, el C. Presidente expresó: 'Solicito a los presentes ponerse de pie. **«La Septuagésima Tercera Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León, clausura hoy 24 de diciembre de 2012, a las cero horas con veintiséis minutos, su primer periodo ordinario de sesiones prorrogado, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional.»**

"EL C. Presidente solicitó a los integrantes de la diputación permanente permanecer en el recinto para proceder a su instalación.

"Elaborándose para constancia el presente Diario de Debates.—Damos fe: (firmas).'"

Del acta parcialmente reproducida, se advierte que el Congreso del Estado hizo constar que en el proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se verificaron las etapas siguientes:

## 1. Inicio de la sesión, prórroga y determinación de sesión permanente.

El diecinueve de diciembre de dos mil doce, se dio inicio de la sesión ordinaria a las once horas con cincuenta y tres minutos, por contarse con un quórum de treinta y dos diputados y diez ausentes; integrándose otros diputados ya iniciada la sesión, se aprobó el orden del día por unanimidad de los diputados presentes; y una vez aprobada el acta de la sesión ordinaria del dieciocho de diciembre anterior y agotados los asuntos en cartera, se pasó al siguiente punto relativo a iniciativas de ley o decreto, concediéndose el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien propuso una moción de orden consistente en que se ampliara la sesión hasta el término de los dictámenes que se fueran a ver ese día, y que si no se llegara a concluir, se tuviera una sesión permanente.

Posteriormente, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes, que cuando se concluyeran las lecturas de los dictámenes que se verían en ese día se declararían la sesión permanente, porque se abriría la posibilidad de que las comisiones enviaran nuevos dictámenes presentados por las comisiones.

Luego, analizadas las iniciativas de ley, el presidente pasó al punto relativo a los informes de las comisiones, solicitándose a sus integrantes que manifestaran de la manera acostumbrada, si tenían algún informe o dictamen que presentar. Inmediatamente después, declaró un receso y solicitó a los diputados que estuvieran atentos al llamado correspondiente para reanudar la sesión, **ya declarada permanente.**

El presidente, a las quince horas con seis minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó al secretario pasar lista para verificar el quórum del reglamento, estando presentes los cuarenta y dos diputados que integran la Legislatura.

Posteriormente, el diputado José Adrián González Navarro solicitó el uso de la palabra, que le fue concedido, y expresó que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prorrogara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y, por su materia debieran ser discutidos y aprobados; luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien secundó la propuesta del diputado González Navarro.

El presidente manifestó que recordaba a los presentes que **estaban en sesión permanente**, y que al prorrogarse el periodo se seguiría en esa sesión, y se prorrogó porque ese día vencía constitucionalmente el periodo.

Hecha la votación correspondiente, **se aprobó la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de votos**, y el presidente declaró que **continuarían en sesión permanente**.

## **2. Análisis inicial de los informes y dictámenes de las comisiones, expediente 7784/LXXIII, relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.**

Se concedió la palabra al diputado César Alberto Serna de León, quien a las dieciséis horas con veinticinco minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó un receso de diez minutos para que las comisiones terminaran los dictámenes que tuvieran pendientes para presentarlos al Pleno; lo que se aprobó por unanimidad, por lo que se suspendió la sesión y a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos de la misma fecha, se reanudó con la presencia de cuarenta y un diputados.

Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se **solicitó al secretario que informara su fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.**

Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien procedió a dar **lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto relativo al expediente 7784/LXXIII**, que contenía la iniciativa del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se propuso, entre otras cosas, la reforma al artículo 157 de dicho ordenamiento para incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas ahí establecido para quedar en el 3%, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado.

Luego, **la Comisión de Hacienda del Estado expuso las razones que justificaban el resolutivo referido**, y con fundamento en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se pro-

puso para su aprobación el proyecto de decreto relativo, conforme al cual el artículo 157 en comento quedaría redactado de la siguiente forma: "Artículo 157. Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior."

### 3. Voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez y su discusión

Terminada la lectura del dictamen, se concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar voto particular, en el sentido de que debía rechazarse la propuesta relativa al impuesto sobre nómina de la iniciativa.

Después, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto.

Para hablar **en contra** del voto particular, se dio la palabra a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez; de igual manera, se permitió el uso de la palabra a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, para hablar **a favor** del voto particular.

Enseguida, el presidente precisó que al haber intervenido ya tres oradores a favor del voto y tres más en contra, y por solicitar el uso de la palabra un orador más, se sometía a consideración de la asamblea abrir una nueva ronda de oradores, aprobándose la propuesta por unanimidad de cuarenta y dos votos y, por ende, se concedió el uso de la palabra al diputado Luis David Ortiz Salinas, quien habló **a favor** del voto particular, y al diputado Carlos Barona Morales, **en contra** del referido voto.

Acto seguido, se solicitó nuevamente a la asamblea abrir otra ronda de oradores, aprobándose dicha moción por mayoría de veintidós votos a favor y veinte en contra; por lo que se concedió la palabra al diputado Guadalupe Rodríguez Martínez para hablar **en contra** del voto, y a Héctor Jesús Briones López, **a favor**.

### 4. Votación del voto particular

Luego, se precisó que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para

el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las Salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; asimismo, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

Enseguida, el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintuno en contra, por lo que el voto fue desechado.

## 5. Receso

Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien expresó que se pusiera a consideración del Pleno el tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con sus Municipios, en acuerdo de sus representantes que eran los propios diputados; aunado a que era evidente que si la votación bajo el voto particular era un empate, evidentemente el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

Por lo anterior, el presidente puso a consideración del Pleno el determinar un receso, aprobándose por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y éste se decretó, suspendiendo la sesión a las diecinueve horas con tres minutos.

## 6. Reanudación de la sesión, discusión y votación, en lo general, del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII

A las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del **veintitrés de diciembre de dos mil doce**, se reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente; el secretario pasó la **lista de asistencia para verificar el quórum** del reglamento, e **informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes**.

Se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes **7784/LXXIII** y 7483/LXXIII (por el que se proponía la derogación del impuesto sobre

tenencia o uso de vehículos establecido en la Ley de Hacienda del Estado) leídos anteriormente, y el presidente, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, **puso a discusión en lo general el dictamen** de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada.

Se concedió la palabra a los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Urena Frausto y Juan Antonio Rodríguez González, para hablar **a favor** del dictamen; y a los diputados Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra, para opinar **en contra**.

El presidente expuso que al no haber más oradores en lo general del dictamen relativo a los expedientes 7784 y 7483/LXXIII, lo sometía a consideración de la asamblea con el proyecto de decreto; se formuló la votación correspondiente y **precisó que fue aprobado con treinta y siete votos a favor y dos en contra**, de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN; precisando que **no votaron** las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

### **7. Discusión del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII, en lo particular**

Primero se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

Luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN **separaba el artículo 157**, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento eran el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas.

Se dio lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila; y se dio el uso de la palabra al diputado Francisco Luis Treviño Cabello, quien parlamentó a favor de la modificación.

El presidente expuso que **no habiendo más artículos para discutirse en lo particular**, se sometía a consideración del Pleno la propuesta de

modificación precisada, solicitándose a los diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

También se concedió el uso de la palabra al diputado Fernando Elizondo Ortiz y el presidente precisó que se ponía a consideración la propuesta del diputado Alfredo, y que quienes quisieran apoyarlo votarían con el botón verde y los que no, con el rojo; en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen.

Finalmente, **la propuesta de modificación fue desechada con veintiún votos a favor y veintiuno en contra**, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por lo que éste se aprobaba en lo general y en lo particular; y que contenía, además, el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

### **Fin del acta**

### **Análisis jurídico**

A partir de lo anteriormente expuesto, a juicio de este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, como se anticipó, las violaciones formales al procedimiento legislativo de creación del Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no generan la invalidez de la norma, pues, no trascienden de manera que impidan la satisfacción de los principios constitucionales de democracia liberal y representativa, ni de representación parlamentaria, en tanto que, los estándares para determinar su trascendencia quedaron colmados en la especie.

Así es, en el procedimiento deliberativo, los miembros de la Legislatura siguieron las formas establecidas en la Constitución del Estado, pues al efecto la iniciativa presentada por el gobernador fue recibida para su análisis, lo que ocurrió, en primer orden dentro de las comisiones que conforman el Congreso.

La comisión a la cual correspondió su dictaminación, dio a conocer la iniciativa a la totalidad de los miembros del órgano legislativo para su discusión con una oportunidad de al menos veinticuatro horas de la fecha de la sesión, es decir, se entregó a las trece horas con cincuenta y ocho minutos del día dieciocho de diciembre de dos mil doce, y la asamblea legislativa se realizó al día siguiente; empero, fue hasta el veintitrés de diciembre de ese año, cuando se votó el dictamen circulado, lo que implica que se otorgó a los re-

presentantes de la comunidad la oportunidad para que conocieran y analizaran el dictamen de la iniciativa, a fin de realizar las observaciones que estimaran, así como pronunciarse al respecto o, incluso, proponer modificaciones a la ley.

Al dar inicio a la discusión, tanto en la primera sesión, como en las que siguieron ya declarada permanente, se hizo constar que la integración de la asamblea contó en cada acto de discusión y votación con el quórum legal. Asimismo, se hizo constar en el acta respectiva la participación en la discusión de los diputados Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Fernando Elizondo Ortiz, Gustavo Fernando Caballero Camargo, Eduardo Arguijo Baldenegro, Luis David Ortiz Salinas, Carlos Barona Morales, Guadalupe Rodríguez Martínez, Héctor Jesús Briones López y José Sebastián Maiz García, quienes intervinieron para opinar a favor y en contra de la propuesta, lo que se hizo, en una primera ocasión por tres rondas consecutivas y, en la continuación de la sesión permanente, en dos tiempos.

Ciertamente, de la revisión al acta de la sesión del Congreso, que quedó transcrita en sus partes correspondientes, se advierte que las discusiones para aprobar el Decreto Legislativo Núm. 037 que, entre otras cuestiones, modificó la tasa del impuesto sobre nóminas en el Estado, se prorrogaron hasta en tres rondas, en las que participaron un total de diez legisladores, en una primera intercesión; en forma posterior, nuevamente, se dio participación a los legisladores para hacer ver sus posturas favorables y contrarias, discutiendo el dictamen, tanto en forma general, como de manera particular, lo relativo al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Después de que los legisladores que quisieron intervenir lo hicieron, finalmente, el dictamen fue aprobado en lo general con treinta y siete votos a favor, dos en contra y tres abstenciones por ausencia, lo que no deja duda, sobre la participación de los cuarenta y dos legisladores de que se dio cuenta al establecer la existencia del quórum legal.

Lo anterior significa que del total de los legisladores que integran la asamblea,<sup>46</sup> treinta y siete de ellos emitieron su voto a favor de las reformas y modificaciones a la ley, en los términos del dictamen, y sólo dos de ellos manifestaron su desacuerdo votando en contra, en tanto que, tres no emitieron

---

<sup>46</sup> 42 en total. 18 del Partido Acción Nacional, 16 del Partido Revolucionario Institucional, 3 del Partido Nueva Alianza, 2 del Partido de la Revolución Democrática, 1 del Partido del Trabajo y 2 independientes.

su voto por ausencia. Dicha expresión de voluntad legislativa, al haberse realizado en lo general, abarca el contenido del artículo 157 en disputa.

### **Votación**

Dada la correlación de los elementos fácticos y jurídicos, como se adelantó, no demuestran la invalidez del proceso legislativo, por lo que hace a la votación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

En efecto, el hecho de que no se abriera la votación nominal, ante los empates de las votaciones relativas, tanto al voto particular, como de la propuesta de modificación al artículo 157 de la ley hacendaria; en el caso específico, no implica una violación a las formalidades del procedimiento que tenga trascendencia a su constitucionalidad, pues en el procedimiento legislativo se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas, y fue así, que al momento de la deliberación, tanto las mayorías, como las minorías parlamentarias, tuvieron la oportunidad de expresar su opinión, pues incluso el debate del asunto se prolongó desde el inicio de la sesión, el diecinueve de diciembre de dos mil doce, concluyendo el veintitrés siguiente, al decretarse el estadio de sesión permanente del Congreso para discutir los asuntos.

Más aún, cuando que, se realizó la votación relativa a la aprobación del voto particular que consistía en desechar la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, y la crónica revela que hubo empate de veintiún votos a favor y veintiún votos en contra; siendo innegable la existencia del quórum legal, porque veintiséis diputados de mayoría y dieciséis diputados de proporcionalidad,<sup>47</sup> tuvieron a su alcance los derechos legislativos de libertad e igualdad.

Además, los legisladores tuvieron la misma capacidad participativa en el proceso deliberativo, con la representatividad que llevaban en términos de igualdad, para discutir la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; en tanto que, de la relatoría de la sesión se desprende que, mediante votación ejercida a través del sistema electrónico, se reflejó la voluntad de cada representante popular de manera libre e individual, pues el

---

<sup>47</sup> "Artículo 46. Se deposita el Poder Legislativo en un Congreso que se renovará cada tres años, iniciando su mandato el 1o. de septiembre del año de la elección.

"Cada Legislatura estará compuesta por veintiséis diputados electos por el principio de mayoría relativa, votados en distritos electorales uninominales, y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional, designados de acuerdo a las bases y formas que establezca la ley. ..."

presidente de la mesa directiva les especificó que su voto debía ejercerse con el color verde para los que estuvieran a favor; y, en rojo para los que estuvieran en contra; de lo cual resultaron veintiún votos a favor y veintiún votos en contra, derivando en que se tuviera por aprobado el dictamen original en los términos propuestos por la comisión, que se traduce en el incremento del impuesto sobre nómina del dos al tres por ciento.<sup>48</sup>

Esto es, en el procedimiento deliberatorio, al realizarse la votación, existió plena certeza de la intención de los legisladores presentes, pues a pesar de los empates acaecidos para decidir si se procedía a realizar una votación nominal sobre el voto particular respecto del dictamen y la modificación al artículo 157 citado, al final no existió duda sobre el propósito de los asambleístas, pues votaron a favor de la aprobación del dictamen original de reforma con una amplia mayoría que se identifica en cantidad de treinta y siete votos.

De esta manera, se insiste, el hecho de que no se abriera la votación nominal, ante los empates de las votaciones relativas, tanto al voto particular, como de la propuesta de modificación al artículo 157 de la ley hacendaria del Estado, es intrascendente, pues no es válido considerar que tal circunstancia se reflejó en la reforma legislativa, de modo que incluso pudiera desacreditar la propia aprobación de la mayoría de los integrantes de la asamblea al votar el dictamen en lo general.

Incluso, del acta de debates relativa, no se aprecia que alguno de los diputados hubiera manifestado objeción alguna respecto a la manera en que se realizó la votación, tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación posterior; porque aun cuando se presentó una solicitud, previa a la votación del voto particular, para que la votación respectiva se hiciera de manera nominal, la misma fue rechazada al existir empate en su resultado y, posterior a ello, no se asentó ninguna inconformidad; tampoco se hizo mani-

---

<sup>48</sup> Ver páginas 183 y 184. "... No habiendo más artículos reservados para discutirse en lo particular, el C. Presidente sometió a consideración del Pleno la propuesta de modificación hecha por el Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, solicitando a los CC. Diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

"Enseguida solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien desde su lugar expresó: 'Para entender bien presidencia, los que no quieran impuesto sobre nómina incrementado, ¿deben de oprimir el botón verde? –así es– gracias.'

"El C. Presidente expresó: 'Así es. Si, a ver, yo no quiero presionar a nadie, vamos a explicar claramente. Estamos poniendo a consideración la propuesta como siempre se propone del diputado Alfredo, los que quieran apoyarlo, van a votar con el botón verde, los que no, el rojo. Si no se aprueba la propuesta del diputado se regresa a la redacción original del dictamen ¿ya les quedó claro? muy bien.'"

festación alguna para controvertir la decisión de desechar las propuestas de votaciones nominales, derivadas de los empates, menos aún, después de realizarse la votación a la modificación de la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Así, no debe perderse de vista que la voluntad última manifestada por los miembros del Congreso del Estado, fue la de aprobar la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, lo que incluye la modificación a la tasa del impuesto sobre nóminas, en tanto que, si hubiera sido distinta su pretensión, la votación emitida finalmente habría concluido con el rechazo del decreto, lo que no aconteció.

Aunado a lo expuesto, atendiendo a los principios sobre los cuales se debe determinar el potencial invalidatorio de una violación formal, en el desarrollo del procedimiento legislativo, se advierte que, la infracción cometida por no realizar las votaciones nominales, tanto del voto particular, como de la reserva por el artículo 157 de la ley hacendaria, no deriva en la necesidad de realizar la votación nuevamente, pues no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria, ya que finalmente se aprobó en forma plenaria el impuesto modificado (principio de economía procesal), con el cumplimiento previo de respetar las opiniones producidas durante la discusión de la aprobación de la norma, ya fueran a favor o en contra (principio de equidad en la deliberación parlamentaria).

### **Desestimación de la acción de inconstitucionalidad 19/2010**

Hecho el análisis del punto jurídico en conflicto, no se da la inobservancia, en el caso concreto, en términos análogos a lo determinado en la acción de inconstitucionalidad 19/2010, es decir, que se haya actualizado una inconsistencia en la votación que ameritara tomar las medidas necesarias a fin de aclarar lo sucedido, y que, por no haberse hecho así se soslayaran los requisitos de publicidad y participación para una reforma legal, en demérito de los principios democráticos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se advierte que, en los términos ocurridos en el presente, el número de votos haya sido discrepante con el número de diputados presentes.

Sobre este punto, relativo a la votación relacionada con el texto del numeral impugnado, cabe indicar que durante la discusión del precepto en conflicto, se concedió el uso de la palabra a uno de los diputados para presentar un voto particular, el cual formuló en el sentido de que se advertía un exceso en las cargas fiscales porque se pretendía incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas debido a un exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad

pública, lo que incrementaba el riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad; se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto y se concedió la palabra a diversos diputados para hablar a favor y en contra del voto, en tres rondas distintas.

Se precisó que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; se concedió el uso de la palabra a otro legislador, quien expresó que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas; y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

El diputado que propuso la modificación, elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del citado reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado; luego, se sometió a consideración del Pleno del Congreso tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y, en virtud a que era evidente que si la decisión de votar nominalmente el voto particular era un empate, necesariamente la decisión del voto particular sobre el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

Enseguida, se determinó el receso y, una vez reanudada la sesión, el secretario pasó la lista de asistencia para verificar el quórum del reglamento mencionado, e informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes; se continuó con la discusión del dictamen del expediente 7784/LXXIII y, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se puso a discusión en lo general, el dictamen de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma, a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada, y se aprobó con treinta y siete votos a favor y dos en contra.

Finalmente, se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen, para discutirse en

lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado; se concedió el uso de la palabra a un diputado quien expresó que el grupo parlamentario del PAN separaba el artículo 157, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas; y se precisó, que se ponía a consideración la propuesta de ese diputado, **en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen, desechándose dicha propuesta por haber veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por tanto, éste se aprobó en lo general y en lo particular.**

En ese orden de ideas, se considera que no existe vulneración a los principios de representación democrática, pues atendiendo a las particularidades del caso, se advierte que no hubo un incumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política del Estado de Nuevo León (consistentes en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda), sino que existió sujeción cabal a éstas.

De lo anterior, se concluye, que no se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa, aun cuando en los empates de referencia no se procedió a la votación nominal con la que se pretende, evidentemente, otorgar seguridad jurídica sobre la opinión de cada integrante de la Legislatura, puesto que según quedó establecido, hubo una exhaustiva discusión entre los integrantes de la asamblea relacionada con el aumento del impuesto sobre nóminas, que sin lugar a dudas, evidencia que al momento en que el proyecto se aprobó en lo general con votación mayoritaria, ya se había dado oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen y, específicamente, en relación con el aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas, votándose de manera exhaustiva y aprobándose, por consiguiente, la reforma específica al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado respecto al impuesto sobre nóminas.

Por consiguiente, en los términos específicos en que se desarrolló el procedimiento legislativo en comento, sí se cumplieron los estándares establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar que en el caso, no existen violaciones al procedimiento legislativo que redunden en

una violación a las garantías de debido proceso y legalidad, contenidas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, que pudieran provocar la inconstitucionalidad de la norma emitida.

### **Circulación del dictamen, con la anticipación legal**

Por otra parte, este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, considera que en el proceso legislativo de la ley controvertida en los juicios de amparo de origen, no se infringió la norma reglamentaria relativa a que el dictamen debe entregarse con veinticuatro horas de anticipación, pues de la lectura de la propia acta de sesión, se advierte que el secretario informó que el dictamen que contenía el expediente relativo a la reforma de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se circuló a las trece horas con treinta y ocho minutos del dieciocho de diciembre de dos mil doce.

Luego, también consta en el acta, que el inicio de la sesión en la que se debía analizar y discutir el dictamen relativo a la ley cuestionada, comenzó el diecinueve de diciembre de dos mil doce, asimismo, que ya habiendo sido declarada la sesión como permanente, la discusión específica del dictamen, inició a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos del veinte de diciembre siguiente, la que posteriormente, dados los términos en que venía desarrollándose la deliberación, fue suspendida y reanudada a las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del veintitrés de diciembre del mismo año, fecha en la que se votó finalmente el dictamen circulado.

La anterior descripción de hechos, pone de manifiesto que el dictamen que dio origen al Decreto Legislativo Núm. 037 impugnado, fue circulado con más de veinticuatro horas de anticipación a la continuación de la sesión legislativa, cumpliendo con ello el objetivo de la norma, el cual es permitir que los diputados fueran informados con la debida oportunidad del asunto que debían discutir.

A mayor abundamiento, tampoco se advierte que se hubieran violentado los principios democráticos afines al procedimiento de reforma de la ley, puesto que ninguno de los integrantes de la Legislatura manifestó alguna objeción sobre ese aspecto, es decir, ninguno de ellos alegó no tener conocimiento tanto de los temas como de los contenidos que serían vistos en la sesión y, con independencia de ello, también de la lectura del acta de sesión respectiva se hace evidente que los diputados integrantes de la LXXIII Legislatura sí tuvieron pleno conocimiento de la propuesta de reforma de referencia, puesto que al leerse el proemio y punto resolutivo se indicó el numeral que se reformaría, el sentido de la propia reforma y su justificación, por lo que, se reitera, que el aspecto relacionado con el aumento del uno por ciento en la tasa del impuesto sobre nóminas, evidentemente era del conocimiento de todos los

integrantes de la asamblea, que incluso, votaron unánimemente por el establecimiento de un receso con la finalidad de continuar con las deliberaciones y negociaciones correspondientes, justo antes de la votación del dictamen en lo general, lo que se reitera, evidentemente demuestra que todos los integrantes del órgano legislativo, tuvieron suficiente tiempo para conocer la iniciativa, el dictamen de la comisión correspondiente y realizar un debate sobre ella.

En efecto, el dictamen sometido a discusión y votación en la sesión de diecinueve de diciembre de dos mil doce, fue presentado y circulado con oportunidad entre los miembros de la asamblea desde el día inmediato anterior, permitiendo con ello que los diputados tuvieran la oportunidad de deliberar a favor y en contra de la iniciativa, argumentando lo que consideraran pertinente a los intereses de la población representada, lo que se hizo, en una primera parte de la sesión, en tres rondas, posteriormente, a petición expresa de uno de los diputados, se declaró un receso de la sesión para poder profundizar en la discusión y llegar a consensos, reanudándose hasta el veintitrés de diciembre siguiente, lo que no deja duda del conocimiento pleno del decreto y reforma que estaba siendo sometido a su decisión; por lo que, los vicios en el procedimiento apuntados, quedan subsanados por la determinación que tomó el Pleno del Congreso del Estado, ya que en ningún momento se vulneró el principio de deliberación parlamentaria ni de seguridad jurídica, en tanto que, la deliberación final fue el resultado de un procedimiento en que se permitió el estudio del dictamen con todos sus elementos integrantes y consecuencias decisorias, como tal el incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

Por lo anterior, se concluye, que las apuntadas violaciones formales en el procedimiento legislativo con que se expidió el Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación de la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, donde se incrementó la tasa del impuesto sobre nóminas del dos al tres por ciento, no contienen un elemento invalidatorio que trascienda a la constitucionalidad del precepto.

### **Desestimación de las acciones de inconstitucionalidad 52/2006, 107/2008 y 65/2012**

La anterior argumentativa, lleva a determinar que las consideraciones expuestos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referidas en párrafos anteriores, en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006, 107/2008 y 65/2012, no son aplicables al caso concreto, porque como se dijo, en el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma hecha al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no ocurrieron situaciones análogas a las ahí destacadas, que permitan asumir el criterio jurídico inmerso en ellas y decretar la inconstitucionalidad de esa disposición, y que consistieron en lo siguiente:

a) La dispensa de trámites transgredió el principio de democracia deliberativa, porque en un caso la iniciativa fue presentada el mismo día en que fue discutida sin conocimiento previo de todos los integrantes del Congreso, dispensándose por mayoría que fuera dictaminada por las comisiones, sin que se justificara la supuesta urgencia;

b) Se dispensaron los trámites de primera y segunda lecturas, sin que se justificara la urgencia para ello, y en la propia sesión se votaron las iniciativas, siendo aprobadas, cada una de ellas, por una mayoría de quince votos, con ocho en contra y una abstención, y ese mismo día se remitieron al Ejecutivo para su promulgación y publicación, lo que produjo la imposibilidad de que se llevara a cabo el debate democrático al no haber tiempo para conocer y estudiar las iniciativas y de realizar un debate real;

c) Ante las inconsistencias en la votación de la petición de aprobación por urgente y obvia resolución no se tomaron medidas para conocer la intención de los legisladores; y,

d) Se incluyó en un dictamen de observaciones de una reforma una derogación que no había sido planteada previamente por la autoridad a que correspondía.

Sin embargo, en el caso a estudio, de manera distinta a la ocurrida en los supuestos específicos que originaron las acciones de inconstitucionalidad referidas, la propuesta de reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, derivó directamente de una propuesta del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, quien está legalmente facultado para ello; y fue aprobada en los mismos términos por la comisión hacendaria correspondiente, conforme lo indica el Reglamento de Gobierno del Congreso del Estado de Nuevo León. Lo que lleva a concluir que, evidentemente, no existió ningún tipo de exceso en las facultades legalmente conferidas a quien propuso la mencionada reforma ni a la comisión que presentó el proyecto de decreto al Pleno del propio órgano legislativo, en los mismos términos.

Asimismo, conviene destacar que de la lectura del Diario de Debates, se puede advertir que uno de los legisladores solicitó al Pleno que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prolongara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia debían ser discutidos y aprobados; prorrogándose el periodo de sesión permanente ya establecida, precisamente porque ese día era su vencimiento, y luego, se dispensó el trámite del dictamen 7784 de la Comisión de Hacienda que contenía la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para leer

únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo, de conformidad con el artículo 112 Bis del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, conforme al cual el Pleno del Congreso, a petición del orador o de algún otro diputado, podrá acordar que los dictámenes que hayan sido programados por la Oficialía Mayor, para su presentación en el Pleno y que hayan sido circulados a los integrantes de la Legislatura con al menos veinticuatro horas de anticipación, podrán recibir la dispensa de su lectura o determinarse que únicamente se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y votación, siempre y cuando se haya circulado el dictamen con veinticuatro horas de anticipación; y al procederse a la lectura correspondiente, se indicó claramente que el expediente de referencia contenía el escrito presentado por el gobernador del Estado, entre otros funcionarios, relativo a la iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, e incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas del 2% al 3% para aplicar sobre la base, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública y la impartición de justicia en el Estado.

Esto es, que la existencia de la dispensa se pudo realizar porque el dictamen de comisiones se circuló con la anticipación debida para que todos los representantes populares la conocieran y pudieran opinar a favor o en contra. Asimismo, que en todo momento estuvieron en el conocimiento del contenido de la propuesta de reforma que era sometida a debate.

Por lo anterior, no existe ninguna razón objetiva para considerar que al haberse dispensado el trámite para la lectura del dictamen de referencia y leerse únicamente al proemio y resolutivo del dictamen de mérito, se impidiera conocer a los diputados constituidos en sesión permanente, el origen y los términos de la reforma propuesta por el Poder Ejecutivo al numeral 157 del ordenamiento citado anteriormente, pues esos extremos fueron indicados claramente en la sesión y, con ello, se agotó el contenido del dictamen por cuanto a la reforma sufrida a dicho numeral, permitiéndose también una verdadera deliberación de la reforma.

Aunado a lo anterior, es importante destacar también, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para declarar la invalidez del decreto en que se derogó la fracción XI del artículo 9o. de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, en la acción de inconstitucionalidad 65/2012, fue que no existía constancia que permitiera advertir, fehacientemente, que el dictamen que contenía esa derogación fue hecho del conocimiento de los diputados con la anticipación debida, que permitiera su deliberación, lo cual, contrario al caso a estudio, sí quedó demostrado, como se narró en párrafos anteriores.

En la legislación aplicable, específicamente el artículo 48 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se estable-

ce que: "Ningún proyecto de dictamen podrá ser discutido si no fue circulado a los integrantes de la comisión respectiva con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión de trabajo en que se vaya a discutir el asunto, exceptuando aquellos que sean turnados por el Pleno con el carácter de urgentes.", y a ese respecto, en el Diario de Debates donde consta el acta de sesión, el día veinte de diciembre de dos mil doce, se indicó específicamente que la dispensa del trámite era procedente, porque se cumplía lo dispuesto en las normas reglamentarias y se circuló el dictamen con más de veinticuatro horas de anticipación.

Ciertamente, es oportuno señalar que en este punto, en el juicio de amparo consta que el dictamen relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, fue entregado con una anticipación de veinticuatro horas al momento de su discusión, por lo que, no se puede estimar que de manera análoga a la acción de inconstitucionalidad, se violenten los principios democráticos afines al procedimiento de reforma de la ley, puesto que no se advierte que haya habido alguna objeción sobre ese aspecto por parte de la minoría que votó en contra del dictamen, y con independencia de ello, es evidente, como se dijo, que los diputados integrantes de la LXXIII Legislatura sí tuvieron pleno conocimiento de la propuesta de reforma de referencia, puesto que al leerse el proemio y punto resolutivo se indicó el numeral que se reformaría, el sentido de la propia reforma y su justificación, por lo que, se reitera, que el aspecto relacionado con el aumento del 1% en la tasa del impuesto referido, evidentemente era del conocimiento de todos los integrantes de la asamblea, que incluso, votaron unánimemente por el establecimiento de un receso con la finalidad de continuar con las deliberaciones y negociaciones correspondientes, justo antes de la votación del dictamen en lo general; lo que, se insiste, irrefutablemente demuestra que todos los integrantes del órgano legislativo tuvieron suficiente tiempo para conocer la iniciativa, el dictamen de la comisión correspondiente y realizar un debate sobre ella.

De ahí, la inaplicabilidad de las acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas.

Finalmente, se robustece la determinación adoptada en el presente fallo, con la siguiente resolución de acción de inconstitucionalidad:

- En la acción de inconstitucionalidad 130/2008, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al considerar la existencia de diversas violaciones en el proceso de creación de normas estatales, sostuvo:

"Los parámetros de control no pueden ser sino objetivos, por lo que este Alto Tribunal no está en aptitud jurídica de juzgar, por ejemplo, si hubo

o no, en la comisión o en el Pleno Legislativo, un amplio o profundo debate o discusión.

"El criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo.

"El derecho parlamentario tiene características peculiares, porque rige el funcionamiento de cuerpos esencialmente políticos como son los órganos legislativos, de forma tal que tiene una flexibilidad que no se da en otras ramas del derecho. La asamblea deliberante es la que, finalmente, tiene la capacidad de decisión dentro del debido proceso, en el entendido de que no se suscribe la tesis de la convalidación automática conforme a la cual todos los vicios procedimentales, a la postre, se pueden purgar por decisión de la mayoría.

"En esa virtud, los parlamentos, como órganos políticos, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, están sujetos a exigencias diferentes de motivación o justificación. En concreto, tratándose de las dispensas de trámites, corresponde a la asamblea deliberante calificar los asuntos de urgente o de obvia resolución con sujeción a las reglas procedimentales. ..."

- En la diversa acción de inconstitucionalidad 27/2013, y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, al hacerse cargo del proyecto que se elaboró bajo la ponencia del señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, en la sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, verificada el ocho de julio de dos mil catorce, al resolverla, según versión taquigráfica, localizables en el sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, externó las siguientes consideraciones en el tema:

"El segundo argumento relacionado con las violaciones al procedimiento, está a partir de la página noventa y cuatro.

"En este argumento lo que se dice es que el Pleno del Congreso al haber votado sólo las reservas, mas no los artículos reservados sin atender a lo dispuesto por el artículo 186 de la ley orgánica del propio Congreso, violó el proceso legislativo, porque según ellos no se atendió debidamente a la votación a los artículos que, de alguna manera, estaban reservados y que lo único que se votó fueron las reservas, mas no el resto del artículo.

"Sin embargo, el proyecto está contestando esta situación, primero, estableciendo lo que dice el artículo 189, en relación al debate: 'El debate en lo

particular de las reservas al dictamen se efectuará de conformidad con el siguiente procedimiento general: declaratoria de apertura del debate en lo particular; formulación del registro de oradores y de reservas en lo particular; exposición y deliberación de razones, alegatos o razonamientos a favor, en contra o en abstención de las reservas particulares registradas; votación de las reservas particulares registradas; y declaratoria del cierre del debate en lo particular.<sup>1</sup>

"Y entonces dice que de aquí se está advirtiendo que la obligación de votar las reservas particulares registradas, mas no los artículos reservados como tal, se entiende que se rechazaron las reservas, lo cierto es que no es así, los artículos se están declarando, de alguna manera, aceptados, primero, en lo general, y luego, se hacen reservas en lo particular de determinados artículos, entonces lo que nos dicen es: 'únicamente se votaron en toda la sesión, las puras reservas, pero ya no se dijo nada de la parte no reservada de los artículos'; pues al haberse rechazado de alguna manera las objeciones a estas reservas o al haberse computado en la votación que las reservas fueron menores, se entiende, como lo dice el proyecto de manera muy clara, que están realmente aceptados y votados los artículos que no alcanzaron la mayoría del artículo (sic) 186, se llega a esa conclusión, por tanto, se está declarando infundada esta violación procesal que se adujo."

Dada la argumentativa desarrollada, en correlación con los elementos jurídicos sustentados por el Máximo Tribunal de la Nación, antes descritos, y además con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trece de junio de dos mil cinco, en la acción de inconstitucionalidad 9/2005, el máximo intérprete de la Constitución estableció que la violación de las formalidades dentro de un procedimiento legislativo deben abordarse desde las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, y que es precisamente nuestro modelo de Estado por disposición expresa de la Constitución Federal en sus artículos 39, 40 y 41; por lo que, en la evaluación del potencial invalidatorio de las irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que se llama de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redunde en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar un efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro lado, en respeto al principio de equidad en la deliberación parlamentaria, es factible concluir que, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del decreto de reforma impugnado, no se evidencian violaciones procedimentales con un impacto que pueda estimarse invalidante del decreto impugnado, porque la Cámara Parlamentaria Estatal explícita y públicamente debatió el tema relativo al incremento de la tasa, con intervención de todas las fuerzas políticas que quisieron hacerlo, tanto a favor

como en contra, adoptando el Congreso la dispensa de ciertos trámites impulsado por la necesidad de discutir el fondo, lo que produce que tales violaciones no gocen de una entidad que permita equipararlas a un desconocimiento de los cauces básicos de expresión de la voluntad de la Cámara Parlamentaria y que permita estimar que afectan la validez de la norma que fue impugnada.

De modo que, si en el caso concreto, como quedó de manifiesto en párrafos anteriores, no se impidió a ningún diputado asistir a las sesiones de la comisión o del Pleno, expresar sus puntos de vista o posicionamiento con respecto al dictamen, ni ejercer su voto asambleísta, resulta que la existencia de las irregularidades procedimentales apuntadas, como quedó demostrado del contexto íntegro del Diario de Debates, en correlación con la legislación aplicable y la teoría jurisprudencial, no trascendió a la constitucionalidad de la norma, porque finalmente se cumplieron los principios fundamentales del proceso legislativo, en torno a la igualdad y participación de los representantes de los gobernados, ya que ejercieron su derecho de deliberación, con amplia apertura para participar las diferentes fracciones parlamentarias, en el entendido que tales violaciones procedimentales, no gozan de una entidad que permita equipararlas a un desconocimiento de los cauces básicos de expresión de la voluntad de la Cámara Parlamentaria y, por consiguiente, estimar que afectan la validez de la ley cuestionada.

En similares consideraciones, resolvió este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al fallar en esta misma sesión, la contradicción de tesis 4/2014, por lo que deben prevalecer las tesis aprobadas en la misma, con los rubros:

NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, POR LO QUE VE A SU VOTACIÓN, NO CONTIENE VIOLACIONES FORMALES TRASCENDENTALES QUE INVALIDEN SU CONSTITUCIONALIDAD.

NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, NO SE INFRINGIÓ PORQUE EL DICTAMEN RELATIVO SE CIRCULÓ CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en la contradicción de tesis 4/2014, fallada en esta misma sesión.

TERCERO.—Dése publicidad a la parte considerativa de la presente ejecutoria.

**Notifíquese**; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese 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 este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, por mayoría de dos votos de los Magistrados: Jorge Meza Pérez y Luis Alfonso Hernández Núñez, contra el voto particular del señor Magistrado Sergio Javier Coss Ramos, siendo ponente y presidente el primero de los nombrados, quienes firman conjuntamente con la Secretaría de Acuerdos María Inocencia González Díaz, que da fe, de conformidad con el artículo 20, fracción V, del Acuerdo General 11/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

**En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 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 IV.1o.A. J/7 (10a.) y IV.1o.A. J/6 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas.

Las tesis de jurisprudencia de rubros: "NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, POR LO QUE VE A SU VOTACIÓN, NO CONTIENE VIOLACIONES FORMALES TRASCENDENTALES QUE INVALIDEN SU CONSTITUCIONALIDAD." y "NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, NO SE INFRINGIÓ PORQUE EL DICTAMEN RELATIVO SE CIRCULÓ CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas.

**Voto particular** del señor Magistrado Sergio Javier Coss Ramos, en la contradicción de tesis 2/2014, del índice del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

En representación de los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, deseo con el debido respeto, manifestar lo siguiente:

En los propios proyectos circulados, se reconoce la existencia de las violaciones formales al procedimiento legislativo de creación del Decreto Núm. 037, que culminó con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León y, por tanto, la aprobación del incremento a la tasa del 3% del impuesto sobre nóminas.

Empero, se dice que dichas violaciones formales no generan la invalidez de la norma, porque el dictamen fue aprobado en lo general; por lo que, dicha expresión de voluntad legislativa, abarcó el contenido del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; es decir, la aprobación por parte de los diputados en incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas.

No obstante, es inadecuado el estudio que se hace en los proyectos puestos a consideración, en cuanto que la violación al procedimiento legislativo, no trasciende de manera fundamental a la constitucionalidad de la norma, dado que pasa inadvertido lo que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la razón de ser de todo procedimiento legislativo, integrado por sus diversas fases; iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de vigencia, es brindar seguridad jurídica, precisamente a través del cumplimiento de las formalidades previstas.

Lo que sin duda no se cumplió, pues al no haberse llevado a cabo el procedimiento legislativo de manera correcta, es evidente que no se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad.

Es decir, se transgredió el procedimiento deliberativo, al no efectuarse la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

Se estima que no se cumplió con esa seguridad que debe tener necesariamente ese proceso legislativo, pues si bien es cierto que en términos del artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, dicho supuesto sólo es válido en los casos en los que no haya objeción respecto de un precepto en particular.

Lo que no sucedió, pues de la simple revisión al acta del Congreso del Estado, se puede advertir con meridiana claridad que los diputados jamás manifestaron al menos por mayoría, su conformidad en aprobar el contenido del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, dado que siempre estuvieron empatados con 21 votos.

Es decir, se soslaya completamente el proceso legislativo que dio origen al Decreto Núm. 37, pues pasó por alto que respecto al voto particular formulado por el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, así como la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, encaminadas a debatir el incremento a la tasa del impuesto sobre nóminas, la votación quedó empatada con 21 votos a favor y 21 en contra; con lo que se puede advertir, que contrario a lo que se sostiene en los proyectos, los legisladores en ningún momento expresa-

**ron su voluntad** en aprobar por mayoría el aumento de la tasa señalada en el numeral de referencia; de ahí el desacierto de la afirmación que se hace en los proyectos circulados.

Además, resulta incorrecto afirmar que por el hecho de que se votó en lo general respecto al dictamen propuesto, esa circunstancia abarcaba también la modificación al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas, ya que si se votó de esa manera, obedeció precisamente a que el presidente del Congreso del Estado, fue claro y tajante en poner a discusión **en lo general** el dictamen con el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado; se reitera, en lo general y no en lo particular el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado.

Que dicho sea de paso, la separación para la discusión en lo particular del numeral 157 en cita, ocurrió después, en términos de la última parte del artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que establece que de aprobarse en lo general, en esa misma sesión, se discutirá la iniciativa de ley en lo particular, **separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.**

En ese contexto, ante el manifiesto y evidente empate de los diputados del Congreso, tanto en el voto particular como en la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, **lo procedente era abrir la votación nominal de conformidad con el artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León,** el cual es claro en establecer que ésta, se dará cuando exista empate en la votación económica.

Máxime, que no debe pasar inadvertido que la razón fundamental para que los diputados aprobaran el dictamen en lo general, es porque sería ocioso analizar cada artículo de cada norma que se ponga a consideración.

Es decir, en el Decreto Núm. 037 no sólo se aprobó lo relativo al impuesto sobre nóminas, sino también lo concerniente al impuesto sobre tenencia, impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto predial; de ahí que en aras de agilizar el proceso legislativo, **el artículo 112** del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, permite a los legisladores votar en lo general, siempre y cuando si existiese alguna inconformidad en cuanto algún artículo en específico, se deberá separar para someterlos en votación en lo particular.

En ese tenor, al no haberse llevado a cabo el proceso legislativo como la normatividad lo indica, se vulneró el principio de deliberación pública que es uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno, elegido de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, pues a través de éste, los ciudadanos por medio de sus representantes sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas; **es evidente que al haberse soslayado el procedimiento para la votación nominal, la única afectada es la sociedad, ya que se impidió ejercer su voto a través de sus representantes.**

Lo anterior evidencia que no se respetó el procedimiento legislativo en relación al derecho de la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, ya que el procedimiento deliberatorio no culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, tal y como

lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. L/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, que dice:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.—Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."

De igual forma, con la violación al procedimiento legislativo en estudio, también se violaron las garantías de debido proceso y legalidad, así como los principios en que se funda la democracia deliberativa.

Lo anterior, ya que no se respetó el derecho que se le concede a los gobernados a través de los diputados de objetar y, por consiguiente, de llevar a cabo la votación nominal del precepto 157 ya señalado; de ahí que se estime que **se haya generado esa indefensión**, que al final de cuentas, **recae en el contribuyente**.

Más aún, la circunstancia de que las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto Núm. 037, que culminaron con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León y, por tanto, la aprobación del incremento a la tasa del 3% del impuesto sobre nóminas, no

genera la invalidez de la norma, porque el dictamen fue aprobado en lo general; contraviene evidentemente a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Unión, ha definido **como equidad en la deliberación parlamentaria**, que consiste en la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P. XLIX/2008 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, que dice:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, **por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.**"

Aunado a lo anterior, se estima que se violenta el principio de democracia deliberativa, consistente en garantizar la posibilidad de generar y poner en común la información necesaria para que los ciudadanos perciban sus intereses.

Se estima así, dado que al haber empatado en la votación respecto al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas y aún así mantener el dictamen original presentado por la comisión, **sin exponer los razonamientos que justificaran su proceder**, es patente, que se limitó el derecho a la **opinión pública**; en este caso, a través de los legisladores.

Sirve de apoyo por analogía a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 51/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1599, de rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 187, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO. NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, NI LOS PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.—El hecho de que en un solo día se hubiesen llevado a cabo la primera y la segunda lecturas, la discusión y la aprobación del dictamen

presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso del Estado de Durango, del que derivó el Decreto 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política de la indicada entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de noviembre de 2008, no implica vulneración a las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así porque, por una parte, la circunstancia de que el dictamen fue aprobado en un mismo día y durante la noche **no implica que sea el resultado de un procedimiento viciado, pues no impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento establecidas en la ley local** –la cual sólo exige que esas etapas se desarrollen en diferentes sesiones y que los diputados cuenten, previo a la discusión, con copia del dictamen respectivo– y, por otra, tampoco se vulneraron los principios de la democracia representativa, fundamentalmente el principio deliberativo, ya que tanto en el seno de la comisión como en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate para que lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen, aceptándose, incluso, algunas modificaciones propuestas por los que se manifestaron en contra, lo que demuestra que el órgano legislativo tuvo suficiente tiempo para conocer dicha iniciativa y realizar un debate sobre ella, en el que las minorías participaron."

De la jurisprudencia transcrita se corrobora, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que sí se violentan las garantías de debido proceso y de legalidad, cuando el resultado de un procedimiento viciado, impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento establecidas en la ley local; lo que sucedió en el caso que dio origen a la presente contradicción, y lo que incluso, se reconoce en los proyectos circulados, es decir, se reconoce la existencia de violaciones formales al procedimiento legislativo de creación del Decreto Núm. 037.

Por otra parte, en cuanto a lo sostenido en el sentido de que del acta de debates relativa, no se aprecia que los diputados hubieran manifestado objeción alguna respecto a la manera en que se realizó la votación, tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación posterior; esa circunstancia o esa omisión por parte de los legisladores no puede estar por encima del artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, porque precisamente, de eso parte la violación al proceso legislativo, de una omisión de realizar la votación nominal tal y como lo establece la norma.

Asimismo, en cuanto a la afirmación que se hace en los proyectos, en el sentido de que la voluntad última manifestada por los miembros del Congreso del Estado, fue la de aprobar la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, lo que incluye la modificación a la tasa del impuesto sobre nóminas y que si hubiera sido distinta la pretensión de los legisladores, la votación habría concluido con el rechazo de todo el decreto.

Se estima que es cierto que la voluntad de los diputados fue la de aprobar en lo general la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; sin embargo, se pasa por alto que la asamblea decidió en términos del artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, separar el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; del que incluso, hecha la votación correspondiente, los legisladores empataron 21 votos a 21 votos; de ahí que no se pue-

da llegar a la conclusión, de que por haber votado en lo general, también se consentía el citado artículo 157, mismo que siempre estuvo en discusión por parte de los legisladores.

De ahí que se pueda llegar a establecer con meridiana claridad que en el proceso legislativo que dio origen al Decreto Núm. 037 se violentó la garantía del debido proceso, ya que la voluntad de los legisladores no se externó de manera concreta y directa en relación al aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

Incluso, del acta del Congreso del Estado, no se advierten los razonamientos que justifican la razón del porqué ante el evidente empate de la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se rechazó la propuesta de que la tasa del impuesto sobre nóminas quedara en 2%.

Por otro lado, se considera dogmática la parte de los proyectos, en la que se afirma que la violación consistente en que no se aperturara la votación nominal no trasciende a la constitucionalidad de la norma, porque no constituye una infracción directa a la Constitución del Estado, sino a una norma reglamentaria, que tiene por objeto facilitar la discusión y votación de los asuntos, toda vez que no se advierte el fundamento o sustento para ello.

Es decir, no se dice cuál o qué ley establece que si las violaciones no constituyen directamente infracciones a la Constitución del Estado, no trascienden a la constitucionalidad de la norma.

Por tanto, contrario a lo que se afirma en los proyectos, en el sentido de que esa circunstancia no trascendió a invalidar la constitucionalidad del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, se considera que esta violación sí trascendió a la legalidad de las reglas del procedimiento legislativo y sobre todo a la garantía del debido proceso, al principio de democracia deliberativa señalada por el Alto Tribunal, ya que no se puede considerar que al haber sido votado y aprobado por mayoría en lo general tanto el voto particular como el dictamen de reforma, no se puede adelantar si efectivamente se colmaron las reglas de votación establecidos en la norma y que de alguna manera podrían influir para determinar la persistencia de empate o bien la mayoría a favor o en contra de la propuesta.

Por ende, se concluye que no es suficiente que se haya aprobado en lo general la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, ya que ante el empate de la votación económica, respecto del análisis en lo particular de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, que dio origen al aumento de la tasa al 3% del impuesto sobre nómina, lo procedente era que se llevara a cabo la votación nominal prevista en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, con seguimiento de cada una de sus reglas ahí contenidas; de ahí que al no haber ajustado el Constituyente Local con las normas del debido proceso legislativo, es lo que redundaría en la inconstitucionalidad del precepto 157 de Ley de Hacienda del Estado.

**En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 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.**

**NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, NO SE INFRINGIÓ PORQUE EL DICTAMEN RELATIVO SE CIRCULÓ CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA.**

**NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, POR LO QUE VE A SU VOTACIÓN, NO CONTIENE VIOLACIONES FORMALES TRASCENDENTES QUE INVALIDEN SU CONSTITUCIONALIDAD.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 3/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ASÍ COMO EL ENTONCES TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA, TODOS DEL CUARTO CIRCUITO. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2014. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE MEZA PÉREZ Y LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ NÚÑEZ. DISIDENTE: SERGIO JAVIER COSS RAMOS. PONENTE: JORGE MEZA PÉREZ. SECRETARIA: MARÍA INOCENCIA GONZÁLEZ DÍAZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción III, de la Ley de Amparo y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 11/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de mayo de dos mil catorce, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de este Cuarto Circuito, en un tema que, por su naturaleza administrativa, corresponde a la materia de especialidad de este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en función de que fue formulada por el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, quien se encuentra facultado para ello, al ser parte en los asuntos que la motivaron, en virtud del carácter de autoridad responsable con el que fue señalado, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Consideraciones de los Tribunales Colegiados.** Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito que dieron origen a la denuncia de la contradicción, son las siguientes:

**1. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito,** al resolver el **amparo en revisión 162/2013**, en sesión de doce de diciembre de dos mil trece, en lo que a esta contradicción de tesis interesa, señaló:

"... OCTAVO.—Estudio del agravio relacionado con violaciones al proceso legislativo. En el segundo agravio de la revisión, la quejosa expone, sustancialmente, que contrario a lo determinado por el Juez de Distrito, en el caso sí existen violaciones en el procedimiento legislativo que trascienden a la constitucionalidad de la norma, porque no se siguieron los pasos para la creación de la ley.

"Precisa, que el artículo 112 del reglamento del Congreso, determina que todo dictamen deberá conocerse y discutirse en lo general y, de ser aprobado en la misma sesión, se discutirá la iniciativa en lo particular; de no aprobarse en lo general, no habría cabida para los votos particulares; asimismo, que los artículos 113, 126 y 129 del reglamento interior, señalan algunas formalidades que deberán seguirse para las votaciones, destacando las de los votos particulares y, conforme al artículo 49 Bis, el resultado del voto particular puede ser en 2 tenores, aprobarse o no aprobarse; el artículo 135 prevé que todos los asuntos se someterán a votación de la asamblea, y el 136 dispone las tres clases de votaciones que existen y en qué consisten; finalmente, el 141 señala que todos los asuntos se resolverán por mayoría simple y de llevarse a cabo una votación económica que resultara en empate, deberá acudirse a la nominal.

"Luego, estima que el Juez pierde de vista que el artículo 136, fracción II, del Reglamento del Congreso Interior del Estado, dispone sin requisito adicional alguno, que la votación nominal se efectuará en caso de empate de la votación económica, siendo ilegal que señalara que no se argumentó la exis-

tencia de confusión o error en la votación económica es intrascendente, pues dicha votación no es optativa cuando hay empate en la votación económica y, por ello, lo destacado reviste la trascendencia de una violación clara y directa a las reglas de las votaciones, pues esa votación nominal no se llevó a cabo, transgrediéndose los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, aunado al principio de representatividad del gobierno, por aprobarse el dictamen sin seguirse las formalidades del procedimiento legislativo.

"Añade que el hecho de que un dictamen se apruebe en lo general no genera que el voto particular pierda su sentido, pues precisamente para darse cabida a éste debe existir la aprobación general; y si bien el dictamen se aprobó por mayoría, es cierto que se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien solicitó someter a discusión y aprobación un voto particular por ameritarlo la modificación al artículo impugnado.

"También estima que es inaceptable que el Juez reste importancia y trascendencia al empate, pues fue en ese momento donde se generó una indecisión de trascendencia para el aumento del impuesto, lo que no debe soslayarse por aprobarse en lo general el dictamen; sin que fuera obstáculo que la ley se aprobara en lo general y en lo particular el dictamen, pues en todo caso no fue por mayoría, como lo dispone el artículo 70 de la Constitución Local, pues no se mencionó así; y la aprobación en lo general no subsana la violación al artículo 136, fracción III, del reglamento del Congreso.

"Y que la votación por la que se aprobó el Decreto 7 en lo general, fue antes del voto de la modificación del artículo 157 y, en concreto, la violación al procedimiento legislativo ocurre cuando se había aprobado el dictamen en lo general, existiendo una reserva del aumento a la tasa que quedó empataada, y se debía efectuar la votación nominal.

"Asimismo, la quejosa afirma que el vicio destacado sí viola el principio de representación del gobierno, que se configura con el hecho de que los gobernados, a través de esa representación, ejerzan su poder de decisión, y que el hecho de que el Juez sostenga que conforme al artículo 70 de la Constitución Local el voto debe desecharse por el empate, implicaría que para desechar las propuestas en el Congreso debe existir una mayoría, habiéndose dejado de escuchar a la minoría y cediéndose la votación a la mayoría, por lo que se deja de considerar la voluntad del pueblo representada por los diputados de la asamblea.

"Por otro lado, señala que contrario a lo expuesto por el Juez, sí existe violación al procedimiento de votación del Decreto 37, en concreto a los artículos 48 y 49 del reglamento del Congreso, porque si bien en el Diario de

Debates se expresó que el secretario señaló que el dictamen del Decreto 37 se circuló con veinticuatro horas de anticipación, lo cierto es que no existe constancia de que así hubiera sido.

"Por último, expresa que lo expuesto por el Juez, en cuanto a que la votación por la mayoría para integrar la asamblea permanente eximía la obligación de cumplir con lo dispuesto por los artículos 86 y 90 del reglamento del Congreso, es incorrecta, porque, en todo caso, no existe constancia alguna que justificara que dentro de los asuntos a tratar estaba el análisis del dictamen de los expedientes 7784 y 7483, o la urgencia de la discusión del referido dictamen, referidos a la modificación de la tasa del impuesto, por lo que debe concluirse que el procedimiento fue ilegal; aunado a que si la asamblea del Congreso pretendía efectuar la dispensa del dictamen de los expedientes 7784 y 7483 y, como consecuencia su discusión y aprobación, estaba obligada, en todo caso, a justificar la urgencia del asunto para cumplir con el procedimiento legislativo del artículo 86 del reglamento del Congreso, violándose el artículo 70 de la Constitución Estatal.

"Estos argumentos son infundados.

"Para constatar si en el caso en el que se reclama la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para establecerse que el impuesto sobre nóminas se causará con tasa del 3%, se cumplieron las formalidades del procedimiento legislativo, resulta necesario hacer alusión, en primer lugar, a los artículos 55, 56, 59, 60, 63, fracción VII, 70, 71, 73, 75, 77 y 85, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León, que dicen textualmente:

"(Se transcriben)

"De estos preceptos se advierte que corresponde al Poder Ejecutivo presentar, a más tardar el día veinte de noviembre ante el Congreso, el presupuesto del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo; y que éste tendrá que examinarlo y aprobarlo anualmente.

"Asimismo, que la Legislatura del Estado tendrá cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones; el primero, del uno de septiembre al veinte de diciembre y, el segundo, del primero de marzo al primero de junio, que podrán ser prorrogados hasta por treinta días; y que se reunirá en la capital del Estado o donde el Ejecutivo se encuentre, pero podrá cambiar de residencia provisionalmente, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes, y que tanto para la instalación como para la apertura de sesiones se requiere la presencia de la mayoría de los diputados.

"También se desprende que para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución; y que, una vez aprobada la ley o el decreto, se enviará al gobernador para su publicación, teniéndose por sancionada la ley o decreto si no lo devolviera con observaciones en el plazo de diez días, cuando hará esa publicación sin demora bajo la fórmula especificada, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

"Finalmente, se establece que en la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos, se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación.

"En síntesis, se advierte que las formalidades del procedimiento legislativo, establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León para la aprobación o reforma de una ley, consisten esencialmente en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados, y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

"Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León dispone, en los artículos 78, 86, 90, 91, 93 y 94, que las sesiones del Congreso por su carácter serán ordinarias y extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, cuya duración será hasta de tres horas, y que deberán sujetarse a un orden del día que se aprobará previamente y que por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la presentación de iniciativas de ley por los diputados, los informes de las comisiones y de los comités y los asuntos generales, donde se concederá el uso de la palabra a los diputados en el orden en que lo soliciten.

"También se advierte que, por acuerdo de la asamblea, podrá declararse en sesión permanente en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo que, una vez resuelto, traerá la terminación de la sesión.

"Y, por último, que para que se lleve a cabo la sesión es precisa la asistencia de la mayoría de diputados que componen el Congreso; y tratándose de la votación de una iniciativa de ley o con vista de la importancia de algún asunto, las dos terceras partes de los miembros.

"Asimismo, el reglamento establece, en los artículos 37 y 47 a 79 Bis, que las comisiones son órganos de trabajo legislativo integradas por diputados, que a través de la elaboración de dictámenes, entre otros documentos, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

"También, que se denomina dictamen a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión del Congreso con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno, y en cuya redacción deberá expresarse: el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes; bajo la palabra antecedentes, se consignará de una manera concisa y clara lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado; a continuación, bajo la palabra consideraciones, se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta; la parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno. Además de que deberá contener la mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité.

"Que para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados; en el entendido de que si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, después de que sea leído el dictamen de que se trate.

"Que en caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutive que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto en cuestión, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno del Congreso, considerando como resolutive, en lo conducente, el aprobado en voto particular; en caso de que el voto aprobado modifique parcialmente el resolutive presentado en el dictamen, se continuará con el procedimiento de deliberación del dictamen, con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto particular y el texto del resolutive que no hubiese sido modificado. Y, de no aprobarse el voto, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen.

"Los artículos 102, 104, 107 al 112 y 113, del capítulo II 'De la iniciativa', disponen que la iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés; que las formuladas por el Poder Ejecutivo —entre otras— pasarán desde luego a la comisión respectiva; y que ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado.

"Que conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen, el cual será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, quien terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación.

"Además, que todo dictamen relativo a una iniciativa de ley se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal sentido, se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.

"Y que ésta puede votar los dictámenes para su resolución, tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa, como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya; en la inteligencia de que primeramente el voto particular se votará siguiendo el procedimiento del artículo 126, párrafo tercero, del reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del mismo.

"Los diversos artículos 126, 127 y 129 del capítulo III 'De las deliberaciones', señalan que terminada la lectura del dictamen que presente la comisión, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar en favor de éste.

"Que solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más participantes en la tribuna, y que en el caso del voto particular se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo del artículo 126 y el 129, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación.

"Que, concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hable un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

"Por último, los preceptos 136, 137, 139, 141 y 142 del capítulo IV 'De las votaciones', dicen que habrá tres clases de votación: I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y, III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso.

"Que la votación económica se practicará levantando la mano los diputados que estén a favor del asunto; después, de la misma manera, los que estén en contra y finalmente quienes se abstengan; y la nominal se recogerá del modo siguiente: I. Cada miembro de la Legislatura, comenzando por el lado derecho del presidente y por la fila de abajo, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión si o no; II. Un secretario anotará los de la afirmativa y otro los de la negativa; III. Los miembros de la directiva votarán al final, primero lo harán por su orden los secretarios, los vicepresidentes y por último el presidente; y, IV. A continuación los secretarios computarán los votos y comunicarán el resultado conforme a cada lista al presidente, para que éste haga la declaratoria respectiva.

"Finalmente, que todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha en los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento determinen una votación calificada o especial; que las votaciones serán por mayoría simple; absoluta, calificada o por unanimidad; y llegado el momento de la votación el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto concurren a votar.

"De todo lo anterior, se desprende que en términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas o solemnes; cuya duración será hasta de tres horas, sujetándose a la orden del día aprobada previamente y que por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la presentación de iniciativas de ley por los diputados, los informes de las comisiones y de los comités y de los asuntos ge-

nerales; además de que la asamblea podrá declararse en sesión permanente, en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, cuya resolución finalizará la sesión. Además de que para llevar a cabo la sesión es precisa la asistencia de la mayoría de los diputados que componen el Congreso.

"Asimismo, destaca que el procedimiento legislativo para la aprobación de una iniciativa de ley o de su reforma, se desarrolla esencialmente de la siguiente manera:

"a) Iniciativa (artículos 102 y 104)

"Ésta corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o a cualquier ciudadano nuevoleonés y, particularmente, las formuladas por el Poder Ejecutivo, pasarán desde luego a la comisión respectiva.

"b) Dictamen y su discusión (artículos 49, 107 al 112, 113, 126, 127 y 129)

"La comisión a que corresponda la iniciativa propondrá un dictamen a la asamblea, que será leído por uno o varios miembros de ésta y entregada al presidente de la Legislatura, quien lo pondrá a su consideración para su discusión y aprobación.

"El dictamen relativo a una iniciativa de ley se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuera aprobada en ese sentido, se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en particular, separando los artículos que lo ameriten y éstos se someterán a votación, considerándose los argumentos que se propongan al respecto.

"El primer secretario elaborará una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste; y solamente podrán hablar tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la propuesta discutida, con excepción de que el Pleno considere que un asunto requiera más participantes.

"Concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto y, si resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado a favor y otro en contra para que se vuelva a inquirir si se considera suficientemente discutido el asunto, que en caso afirmativo, pasará de inmediato a la votación.

"b.2) (sic) Discusión en caso de voto particular (artículos 49 Bis, 126 y 129)

"Cuando exista un voto particular, en el que algún diputado disintiera del criterio sustentado en el dictamen de las comisiones, aquél se votará en primer lugar, para lo que se le dará lectura a dicho voto y se ordenará al secretario que elabore una lista de diputados en contra o a favor, hablando tres contra tres, con excepción de que el Pleno considere que el asunto requiera más participantes y, concluidas las intervenciones, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, cuando se pasará de inmediato a la votación respectiva.

"En caso de aprobarse el voto particular y éste contenga un resolutivo que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno, considerando como resolutivo el aprobado en dicho voto. Si ese voto modifica parcialmente el resolutivo del dictamen, se continuará con la deliberación de éste con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto y el texto del resolutivo que no hubiere cambiado.

"De no aprobarse el voto particular, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen como lo establecen los artículos 126 y 129 del reglamento.

"c) Votación (artículos 136, 137, 139, 141 y 142)

"Todos los asuntos se resolverán por mayoría simple de votos de los presentes, excepto en los casos en que la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento, determinen una votación calificada o especial.

"Llegado el momento de la votación, el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto que concurran a votar.

"Finalmente, existen tres clases de votación: a) Por cédula, para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; b) Nominal, cuando exista empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y, c) Económica, para las demás proposiciones que tenga resolver el Congreso.

"Hechas estas precisiones, ahora es conveniente señalar que el 'Diario de los Debates', publicado en la página oficial del Congreso del Estado de Nuevo León, correspondiente al primer periodo, año I, número 45-LXXIII S.O., del miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, en el que se aprobó la reforma de la ley impugnada y se describe detalladamente el procedimiento de referencia, en las partes que aquí interesan, dice textualmente:

"(Se transcribe)

"Como se advierte de todo lo anterior, el proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, por parte de la Legislatura Local, plasmado en el acta que ha sido parcialmente reproducida se hizo constar, se desarrolló de la siguiente manera:

"1. Inicio de la sesión, prórroga y determinación de sesión permanente.

"Se dio inicio de la sesión ordinaria a las once horas con cincuenta y tres minutos, por contarse con un quórum de treinta y dos diputados con diez ausentes; integrándose otros diputados ya iniciada la sesión, se aprobó el orden del día por unanimidad de los diputados presentes y, una vez aprobada el acta de la sesión ordinaria del dieciocho de diciembre anterior y agotados los asuntos en cartera, se pasó al siguiente punto relativo a iniciativas de ley o decreto, concediéndose el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien propuso una moción de orden consistente en que se ampliara la sesión hasta el término de los dictámenes que se fueran a ver ese día, y que si no se llegara a concluir, se tuviera una sesión permanente.

"Posteriormente, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes, que cuando se concluyeran los dictámenes que se verían en ese día se declararían la sesión permanente, porque se abriría la posibilidad de que las comisiones enviaran nuevos dictámenes presentados por las comisiones.

"Luego, analizadas las iniciativas de ley, el presidente pasó al punto relativo a los informes de las comisiones, solicitándose a sus integrantes que manifestaran, de la manera acostumbrada, si tenían algún informe o dictamen que presentar. Inmediatamente después, declaró un receso y solicitó a los diputados que estuvieran atentos al llamado correspondiente para reanudar la sesión, ya declarada permanente.

"El presidente, a las quince horas con seis minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó al secretario pasar lista para verificar el quórum del reglamento, estando presentes los cuarenta y dos diputados que integran la Legislatura.

"Posteriormente, el diputado José Adrián González Navarro solicitó el uso de la palabra, que le fue concedido, y expresó que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prorrogara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados; luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien secundó la propuesta del diputado González Navarro.

"El presidente manifestó que recordaba a los presentes que estaban en sesión permanente, y que al prorrogarse el periodo se seguiría en esa sesión, y se prorrogó porque ese día vencía constitucionalmente el periodo.

"Hecha la votación correspondiente, se aprobó la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de votos, y el presidente declaró que continuarían en sesión permanente.

"2. Análisis inicial de los informes y dictámenes de las comisiones. Expediente 7784/LXXIII, relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"Se concedió la palabra al diputado César Alberto Serna de León, quien solicitó un receso de diez minutos para que las comisiones terminaran los dictámenes que tuvieran pendientes para presentarlos al Pleno; lo que se aprobó por unanimidad, por lo que se suspendió la sesión a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos, reanudándose con la presencia de cuarenta y un diputados.

"Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se solicitó al secretario que informara su fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto relativo al expediente 7784/LXXIII, que contenía la iniciativa del proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se propuso, entre

otras cosas, la reforma al artículo 157 de dicho ordenamiento para incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas ahí establecido para quedar en el 3%, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado.

"Luego, la Comisión de Hacienda del Estado expuso las razones que justificaban el resolutivo referido y, con fundamento en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se propuso para su aprobación el proyecto de decreto relativo, conforme al cual el artículo 157 en comento quedaría redactado de la siguiente forma: 'Artículo 157. Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.'

"3. Voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez y su discusión.

"Se concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar un voto particular, en el sentido de que se pretendía incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas, debido a un exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, lo que aunado al riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad, por lo que era inadmisibles descargar únicamente en el contribuyente las necesidades de ingreso, por una parte sin incrementar la base y por la otra sin demostrar un ejercicio razonable del gasto público, cuya formación no denota la austeridad y eficiencia, debiéndose rechazar la propuesta.

"Después, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto.

"Se concedió la palabra a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, para hablar en contra del voto particular; y a la vez, se permitió a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, parlamentar a favor de dicho voto particular.

"Enseguida, el presidente precisó que, al haber intervenido ya tres oradores a favor del voto y tres más en contra, y por solicitar el uso de la palabra un orador más, se sometía a consideración de la asamblea abrir una nueva ronda de oradores, aprobándose la propuesta por unanimidad de cuarenta y dos votos y, por ende, se concedió el uso de la palabra al diputado Luis David Ortiz Salinas, quien habló a favor del voto particular, y al diputado Carlos Barona Morales, en contra del referido voto.

"Acto seguido, se solicitó nuevamente a la asamblea abrir otra ronda de oradores, aprobándose dicha moción por mayoría de veintidós votos a favor y veinte en contra; por lo que se concedió la palabra al diputado Guadalupe Rodríguez Martínez, para hablar en contra del voto, y a Héctor Jesús Briones López, a favor.

"4. Votación del voto particular.

"Luego, se precisó que, al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que, con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; asimismo, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas y, lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

"Enseguida, el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado.

"5. Receso.

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien expresó que se pusiera a consideración del Pleno el tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con sus Municipios, en acuerdo de sus representantes que eran los propios diputados; aunado a que era evidente que si la votación bajo el voto particular era un empate, evidentemente el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

"Por lo anterior, el presidente puso a consideración del Pleno el determinar un receso, aprobándose por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y éste se decretó a las diecinueve horas con tres minutos.

"6. Reanudación de la sesión, discusión y votación, en lo general, del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII.

"A las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del veintitrés de diciembre de dos mil doce, se reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente; el secretario pasó la lista de asistencia para verificar el quórum del reglamento, e informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes.

"Se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII (por el que se proponía la derogación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos establecido en la Ley de Hacienda del Estado) leídos anteriormente, y el presidente, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, puso a discusión en lo general el dictamen de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada.

"Se concedió la palabra a los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Urena Frausto y Juan Antonio Rodríguez González, para hablar a favor del dictamen; y a los diputados Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra, en contra.

"El presidente expuso que, al no haber más oradores en lo general del dictamen relativo a los expedientes 7784-7483/LXXIII, lo sometía a consideración de la asamblea con el proyecto de decreto; se formuló la votación correspondiente y precisó que fue aprobado con treinta y siete votos a favor y dos en contra, de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN; precisando que no votaron las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

"7. Discusión del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII, en lo particular.

"Primero, se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

"Luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN separaba el artículo 157, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas.

"Se dio lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, y se dio el uso de la palabra al diputado Francisco Luis Treviño Cabello, quien parlamentó a favor de la modificación.

"El presidente expuso que no habiendo más artículos para discutirse en lo particular, se sometía a consideración del Pleno la propuesta de modificación precisada, solicitándose a los diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

"También se concedió el uso de la palabra al diputado Fernando Elizondo Ortiz y el presidente precisó que se ponía a consideración la propuesta del diputado Alfredo, y que quienes quisieran apoyarlo votarían con el botón verde y los que no, con el rojo; en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen.

"Finalmente, la propuesta de modificación fue desechada con veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por lo que éste se aprobaba en lo general y en lo particular; y que contenía, además, el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

"Fin del acta.

"Después de observar todo lo anterior, este Tribunal Colegiado considera que en el caso concreto no existe violación al procedimiento legislativo del que derivó la norma impugnada, de trascendencia tal que obligue a estimarla viciada de manera que sea inevitable su inconstitucionalidad, y para arribar a esta conclusión, tomando en cuenta que la quejosa y recurrente expone, en términos generales, que las violaciones al procedimiento legislativo destacadas transgreden su derecho a la representatividad democrática y que vician la norma impugnada al grado de generar su inconstitucionalidad absoluta, es necesario efectuar las siguientes reflexiones:

"En principio, uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno elegido de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, es la deliberación pública, esto es, que los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de

igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

"Por tanto, en un Estado democrático, las Constituciones Federal y de los Estados imponen ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas; de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

"De este modo, la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida precisamente como modelo de Estado, porque si bien existe la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, debe asegurarse que exista una efectiva deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

"En ese contexto, la democracia representativa es un sistema político en el que las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos; pero también en el entendido de que aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de todos ellos, y con mayor razón si se trata de la minoría, por lo que es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga sentido a la reglamentación básica del procedimiento legislativo.

"En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por

parte de todos ellos contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

"Es ahí, donde cobran relevancia las reglas que garantizan la participación efectiva de los integrantes del órgano legislativo, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes; de lo que deriva, a su vez, que el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios, en tanto que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de todos los integrantes del órgano legislativo a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, asegura el pleno respeto a aquel principio de representación democrática hacia los particulares.

"Consideraciones que tienen como apoyo, los criterios jurídicos establecidos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir las tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001 y P./J. 11/2011, obligatorios para este tribunal, de conformidad con el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la tesis aislada P. XLIX/2008, que si bien no es obligatoria, sí establece un criterio orientador respecto del tema tratado de importancia, por virtud de haberse emitido por el Máximo Órgano Jurisdiccional de la Nación; y que dicen textualmente:

"'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' (se transcribe)

"'PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.' (se transcribe)

"'FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.' (se transcribe)

"Ahora bien, la recurrente expresa, esencialmente, que la sentencia recurrida es ilegal, porque debió considerarse que se violaron las formalidades esenciales del procedimiento legislativo por no votarse nominalmente el voto particular del diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, en términos del artículo 136, fracción II, del reglamento del Congreso, que dispone sin excepción que en caso de existir un empate en votación económica se procederá a la nominal, transgrediéndose así los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica y al principio de representatividad.

"Asimismo, señala que el hecho de que el dictamen se aprobara en lo general no provocaba que el voto particular perdiera su sentido, pues precisamente para dársele cabida a éste debía existir una aprobación general, por lo que era inaceptable que el Juez no considerara que existió ese empate y que ahí se generó una indecisión de trascendencia para el aumento del impuesto, aunado a que no se mencionó que el dictamen se aprobara en lo particular por mayoría, sin que la aprobación general subsane dicha violación.

"Finalmente, expone que la votación por la que se aprobó el decreto fue antes del voto de la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, dándose la violación una vez aprobado el dictamen en lo general, porque la reserva respecto del artículo en comento quedó empatada y se debía llevar a cabo la votación nominal, transgrediéndose así el artículo 70 de la Constitución del Estado de Nuevo León, al no escucharse a la minoría y, por lo tanto, el aludido principio de representatividad democrática, y que, en todo caso, no estaba obligada a argumentar que existiera una confusión o error en el conteo de los votos, con lo que el Juez introduce un supuesto inexistente, al afirmar que para el desarrollo de una votación nominal debía existir confusión o error en el conteo de los votos.

"Como se dijo, estos argumentos son infundados, pues se estima que no existe vulneración a los principios a que alude la parte quejosa, pues atendiendo a las particularidades del caso, se advierte que no hubo un incumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política del Estado de Nuevo León (consistentes en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisa en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda) sino que existió sujeción cabal a éstas y, en todo caso, tampoco se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa.

"Esto se justifica en la medida de que en el procedimiento legislativo, como quedó descrito anteriormente, después de concederse el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar el voto particular de referencia y expresara ante la asamblea sus razones para sostenerlo y apartarse del dictamen presentado por la comisión, existió una exhaustiva discusión entre los integrantes de la asamblea relacionada con el aumento del impuesto sobre nóminas que, sin lugar a dudas, evidencia que al momento en que el proyecto se aprobó en lo general con votación mayoritaria, ya se había dado oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen y, específicamente, en relación con el aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

"En efecto, después de que el diputado Hurtado Rodríguez expuso su voto, se permitió parlamentar a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez en contra, y en correlación con ello se permitió el uso de la voz a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, quienes se pronunciaron a favor.

"Los diputados que se vieron en contra del voto particular, razonaron, esencialmente, que el incremento del 1% al impuesto sería alrededor de mil seiscientos millones de pesos, pero lo importante era que estaba etiquetado al tema de la seguridad, que todos los ciudadanos habían pedido, por lo que debían abandonarse las líneas políticas o mediáticas para cumplir con ellos, aunado a que lo recaudado les beneficiaba mucho; así como que, según una encuesta realizada la percepción de la sociedad, al cuestionar si estaban de acuerdo con el aumento de un punto porcentual en el impuesto sobre nóminas era del 77% a favor, y que los empresarios debían estar pendientes de los temas de seguridad, y que la situación del Estado no era la más favorable y que hubo eventos sobre los que no se pudo tener ningún control.

"Y aquellos que estaban a favor del voto, razonaron que el aumento del impuesto traería mil seiscientos o mil setecientos millones de pesos, pero que los ciudadanos no eran responsables del mal manejo de las finanzas públicas por parte del Gobierno Estatal; que el aumento no iba a perjudicar directamente a los empresarios, sino que se reduciría en todo caso el aumento de sueldos del año, aunado a la cantidad de juicios de amparo, manifestaciones y demás aspectos, siendo necesario un solo voto para que se apruebe el voto por mayoría; y que no debía premiarse la corrupción e impunidad en el Estado aumentando el impuesto de mérito, pues aun cuando se argumentara que

se necesitaban ingresos por mil quinientos millones de pesos del impuesto sobre nóminas, el empleo en Nuevo León se había desplomado por arriba de la media nacional, y se provocaría desincentivar precisamente el empleo, incluso limitándose las utilidades de los trabajadores.

"Enseguida, mediante votación unánime de los cuarenta y dos diputados que integran el Congreso del Estado, se aprobó una nueva ronda de oradores, dándose la palabra a los diputados Luis David Ortiz Salinas, quien se pronunció a favor del voto, y Carlos Barona Morales, que parlamentó en contra del mismo.

"El primero, expuso que el impuesto sobre nómina fue aceptado por los empresarios para que se terminara un paso a desnivel en la avenida Constitución y la calle Ruiz Cortínez, y quedó establecido desde entonces, y ahora se pretende aumentarlo, sin que exista una propuesta seria de ahorro por parte del Estado y, el segundo, que en este momento se requería que los empresarios auxiliaran con el impuesto sobre nóminas, que no iba a costarles a los trabajadores, sino un poco a ellos, salvaguardándose una mejor educación, seguridad y bienestar para las familias de Nuevo León.

"Después, por votación mayoritaria de veintidós votos contra veinte, se aprobó una ronda más de oradores, en que participaron los diputados Guadalupe Rodríguez Martínez en contra del voto y Héctor Jesús Briones López a favor.

"El primero, señaló esencialmente que no se iba a afectar tanto a las personas ricas y, el segundo, que debía reflexionarse la decisión que se iba a tomar, porque podrían perderse veinticinco mil empleos, pues el aumento real es de un 50% del monto a pagar, y no habrían los aumentos salariales que se buscaban, además de que habría múltiples amparos, yéndose también la inversión extranjera que tanto presume el gobierno.

"Enseguida, se dio el uso de la palabra al diputado José Sebastián Maiz García, quien expresó que las empresas más afectadas por el impuesto sobre nóminas eran las de construcción, y lo que se afectaba era la mano de obra que era un 30% sobre el valor de la construcción, por lo que el aumento del 1% al impuesto afectaría al tres al millar, no un 50% como se decía, aunado a que en las demás empresas se afectaría menos porque estaban más mecanizadas.

"Luego, una vez hecha la votación del voto particular, fue desechado por existir veintiún votos a favor y veintiuno en contra.

"Posteriormente, al haberse desechado el voto particular, se precisó que se llevaría a cabo la discusión del dictamen, pero el diputado Edgar Romo García, solicitó que se pusiera a consideración del Pleno poder tener un receso en el Congreso para poder llegar a un consenso, puesto que si la votación en el voto fue un empate, evidentemente el dictamen que es la contraparte también lo sería, por lo que se ponía a consideración de los diputados ese receso para continuar con las pláticas a fin de llegar a un consenso.

"Ese receso se aprobó por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y el veintitrés de diciembre de dos mil doce a las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos se reanudó la sesión permanente con el quórum legal de cuarenta y dos diputados presentes.

"Así, se continuó la discusión del expediente 7784/LXXIII, en la que participaron los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Ureña Frausto y Juan Antonio Rodríguez González a favor del dictamen, y Fernando Elizondo Ortiz, y Carolina María Garza Guerra en contra.

"Los primeros manifestaron, esencialmente, que la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado tenía como fin establecer disposiciones jurídicas que modernizaran el marco normativo y que brindaran un apoyo importante a la estabilidad económica del Estado, además de que el cobro de impuestos por parte del Ejecutivo es parte fundamental para que le sea posible allegarse de los recursos necesarios para la implementación de estrategias con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los nuevoleonenses; que se estaba a favor de que los recursos necesarios para el gasto público se dieran en la forma estipulada en el presupuesto, debiendo hacerse que sean bien destinados y no dirigidos incorrectamente; y que el aumento al impuesto sobre nóminas no afectaba al que menos tiene, pues las empresas eran las que tenían grandes ganancias.

"Y, los segundos, que se estaba aumentando el impuesto sin que el gobierno redujera su aparato, imponiendo cargas sobre los ciudadanos por las malas actuaciones del gobierno, cuando existen cerca de cuatrocientos empleados de primer nivel que ganaban arriba de ciento veinte mil pesos, por lo que no debía aumentarse el impuesto sobre nóminas; y que además era un impuesto absurdo, pues debe protegerse la economía de las personas más desprotegidas, y aunque sea para los empresarios, tiene que ver con los trabajadores, que van a ver reflejado que no tendrán aumento y quizá otros pierdan su empleo.

"Finalmente, se determinó que al no haber más oradores en lo general del dictamen, el presidente sometía a consideración de la asamblea el dictamen relativo y hecha la votación correspondiente, fue aprobado en lo general con treinta y siete votos a favor y dos en contra, precisándose que ello fue por parte de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz, sin que votaran las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en el momento.

"Después de dicha aprobación del dictamen en lo general, se preguntó a la asamblea si deseaba separar algún artículo para discutirse en lo particular, y el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, del grupo parlamentario del PAN separó el artículo 157 antes mencionado a fin de que la tasa se mantuviera en el 2% establecido previamente, bajo el argumento esencial de que aunque lo pagaba el empresario, terminaría afectando a la clase trabajadora, aunado a que el origen de dicho aumento es el despilfarro del Gobierno del Estado.

"El diputado Francisco Luis Treviño Cabello habló a favor de la modificación, y estimó que aun cuando los recursos proyectados con ese impuesto se perderían, el Estado podía ajustarse para no afectar al contribuyente cautivo y, en este caso, a las empresas.

"Luego, el presidente aclaró que quienes apoyaran la modificación votarían con el botón verde, y los que no, el rojo, en la inteligencia de que si no se aprobaba la propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen y, finalmente, se desechó con veintitún votos a favor y veintiuno en contra.

"En atención a lo anterior, se estima que aun cuando el contenido del artículo 136, fracción II, del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso del Estado, pudiera llevar a considerar que cuando exista una votación económica empatada deba efectuarse la nominal, tal circunstancia no impidió el cumplimiento de las formalidades mínimas del procedimiento establecidas en la propia Constitución local –que, como se ha señalado, sólo exige que las leyes y sus reformas se aprueben, previa discusión, por mayoría–, sino que, por el contrario, se sujetó cabalmente a éstas y, por otro, tampoco se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa, fundamentalmente, el principio deliberativo, puesto que en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que todos los diputados que quisieron intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen; discutiéndose, exhaustivamente, el voto particular previo a la aprobación general del dictamen específicamente en relación con que debía mantenerse

la tasa del impuesto sobre nóminas en el 2% prevista en el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado.

"Luego, es evidente que el aspecto relacionado con el aumento del 1% en la tasa del impuesto referido, evidentemente era del conocimiento de todos los integrantes de la asamblea que votaron unánimemente por el establecimiento de un receso con la finalidad de continuar con las deliberaciones y negociaciones correspondientes, justo antes de la votación del dictamen en lo general; lo que, evidentemente, demuestra que todos los integrantes del órgano legislativo tuvieron suficiente tiempo para conocer la iniciativa, el dictamen de la comisión correspondiente y realizar un debate sobre ella.

"Entonces, si una de las reglas de la democracia representativa es que las decisiones se tomen por mayoría, es evidente que habiéndose dado la oportunidad a todos los diputados de participar en la discusión sobre el aumento de la tasa del impuesto aludido, en la aprobación del dictamen de la comisión que respecto a dicho tributo únicamente estableció esa modificación, y en cuyas reuniones de trabajo intervinieron no sólo los miembros de la comisión sino otros integrantes de la Legislatura, como el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez que presentó el voto particular desechado, y Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz, Eduardo Arguijo Baldenegro, Luis David Ortiz Salinas, Héctor Jesús Briones López, y Carolina María Garza Guerra, que lo secundaron, no puede sino concluirse que, habiendo contado con el quórum legalmente requerido y habiendo otorgado igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, en la especie, dándose una auténtica discusión al respecto, no se actualiza ninguna violación formal al procedimiento de reformas a la ley establecido en la Constitución Local.

"Lo que de suyo, implica que ese procedimiento no está viciado en un sentido material, porque evidentemente se han cumplido los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como los democráticos que la quejosa afirma fueron transgredidos, pues el órgano legislativo, antes que un órgano decisorio, se comportó como un órgano deliberante, en el que encontraron cauce de expresión las opiniones de todos los grupos parlamentarios que quisieron proponerlas.

"Por lo anterior, el solo hecho de que fueran empatadas las votaciones del voto particular y de la reserva al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, bajo la misma tónica argumentativa relativa a la tasa del impuesto expuesta durante la votación del dictamen en lo general, donde se aprobó por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra, no conlleva, en sí mismo, que el Decreto 37 impugnado en este juicio de amparo hubiese sido el

resultado de un procedimiento viciado y, de ahí que se hubieran violado principios democráticos, puesto que, como se ha señalado, en el caso no sólo se cumplieron los requisitos formales que establece la Constitución Política del Estado de Nuevo León, sino también los requisitos materiales resguardados con el cumplimiento de los primeros.

"En ese orden de ideas, el hecho de que la reserva del artículo 157 en comento quedara empatada y no se efectuara la votación nominal, considerándose que, por ello, debía procederse a su desechamiento, y que en dado caso pudiera determinarse que la comisión no siguió el trámite para el estudio del dictamen, ello carece de relevancia jurídica al haberse cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del Congreso del Estado, pues tomando en consideración que al aprobarse de manera general el dictamen, previa discusión sobre el tópico a que alude la parte quejosa, el vicio que pudiera haberse cometido no trascendió de manera fundamental a la norma con que culminó el procedimiento, pues lo que importa es que se apruebe la ley cumpliéndose con las formalidades mínimas trascendentes para ello, establecidas en la Constitución Local, como en el caso en el que existió una aprobación mayoritaria, previa discusión.

"Además, resulta infundado el argumento en el que se expone que el hecho de que el dictamen se haya aprobado en lo general no provocaba que el voto particular perdiera su sentido, ya que para dar cabida a éste era necesaria esa aprobación general, porque del texto de los artículos 49 Bis, 126 y 129 del reglamento del Congreso, claramente se advierte que cuando exista un voto particular, en el que algún diputado disintiera del criterio sustentado en el dictamen de las comisiones, aquél se votará en primer lugar, y en caso de no aprobarse, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen.

"Asimismo, es ineficaz el planteamiento expuesto en el sentido de que el Congreso del Estado de Nuevo León se declaró en sesión permanente, sin que existiera constancia que justificara que en los asuntos a tratar estaba el análisis del dictamen del expediente 7784 (referido a la modificación de la tasa del impuesto sobre nóminas) o la urgencia en su discusión, cuando ello debió acreditarse en términos del artículo 86 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

"Como se advierte de la descripción de lo hecho constar en el acta de sesión del diecinueve de diciembre de dos mil doce, en un principio, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes en la sesión, que al concluirse los trabajos sobre los nueve dictámenes especificados inicialmente en la orden del día, se declararían en sesión permanente, bajo el razonamiento

de que ello derivaba de la posibilidad de que las comisiones pudieran enviar nuevos dictámenes.

"Posteriormente, por votación unánime se admitió la moción hecha en el sentido de que se prorrogara esa sesión porque vencía el periodo constitucional de sesiones, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, específicamente, sobre el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encontraran en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados.

"De donde deriva, que como esencialmente lo expuso el Juez de Distrito, existió plena voluntad del órgano legislativo en comento para desarrollar la sesión permanente después del receso a que se hizo alusión en el punto 1 de la descripción del acta, con el fin particular de desahogar todos los dictámenes que, en su caso, fueran a presentar las comisiones mediante los informes correspondientes; y también para prorrogar dicha sesión permanente con el fin de finalizar todos los trabajos que correspondían antes de la conclusión del periodo constitucional de sesiones (veinte de diciembre), específicamente para aprobar todo lo relativo al paquete fiscal y demás expedientes que necesitaran aprobación.

"Luego, si bien es cierto que el artículo 86 del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso del Estado, dispone que la Legislatura podrá, por mayoría de votos de sus integrantes presentes constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos que motivaron la sesión hasta su total desahogo; y que, durante la sesión permanente, no podría darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, que una vez resuelto, dará por terminada esa sesión permanente, también lo es que no limita ni prohíbe que el propio órgano legislativo acuerde la instauración de una sesión de esa naturaleza para desahogar múltiples asuntos vinculados con un aspecto de relevancia como el aludido en el caso, que evidentemente implicaba la aprobación de la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado, para reformar la Ley de Hacienda del Estado para el año de referencia.

"Máxime, que la circunstancia de si se apuntó con exactitud o no el expediente relativo para verse en sesión permanente, cuando se acordó su instauración, de ninguna manera podría implicar que se vulneren los principios en que se funda la democracia representativa, de manera fundamental, puesto que en los términos antes precisados, en el Pleno del Congreso Estatal se dio oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen, lo que demuestra que el órgano legislativo efectivamente realizó un debate sobre

ella, con la participación de todos los grupos parlamentarios que quisieron hacerlo, cumpliéndose con las formalidades mínimas que exige al respecto la Constitución, pues previa discusión se aprobó el dictamen por la mayoría.

"Finalmente, también es infundado el argumento propuesto en el sentido de que existía una violación a los artículos 48 y 49 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso porque no existía constancia de que el dictamen de que derivó el precepto impugnado se hubiera circulado a los diputados con veinticuatro horas de anticipación a su discusión, transgrediéndose el principio de democracia representativa; porque además de que en la propia acta de la sesión, el secretario certificó que dicho dictamen se había circulado a los diputados con más de veinticuatro horas, en los términos precisados anteriormente fue que existió una amplia discusión en relación con el contenido de dicho dictamen sin que existiera alguna inconformidad con el plazo de entrega de dicho documento y, por consiguiente, no existe ningún elemento objetivo para considerar que se pudiera haber incurrido en la omisión.

"Luego, la simple afirmación de la parte quejosa en el sentido antes referido, de ninguna manera es apta para evidenciar que ese dictamen no se haya circulado con la anticipación debida y, por ende, que la decisión asumida por el Juez de Distrito, en relación al tópico señalado, haya sido ilegal. ..."

**2. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 158/2013**, en sesión de doce de diciembre de dos mil catorce, en lo que a esta contradicción de tesis interesa, señaló:

"... QUINTO.—Estudio de vicios formales del Decreto 37 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León. Por cuestión de técnica jurídica, se analizarán enseguida los motivos de agravio enderezados en contra de los vicios formales del decreto que se controvierte, pues de resultar estos fundados, resultaría innecesario el estudio de los restantes agravios de fondo.

"En el agravio segundo exponen las recurrentes que son ilegales las consideraciones vertidas por el juzgador en el considerando sexto al realizarse un indebido análisis de los conceptos de violación segundo y tercero.

"A. Consideran ilegal el argumento con el que el a quo negó el amparo, en el sentido de que el proceso legislativo por el que se creó el Decreto 37, mediante el cual se modificó la tasa del impuesto sobre nóminas previsto en el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León cumplió con las formalidades requeridas; pues a su parecer, sí existen vicios de procedimiento

al proceso legislativo que originó el decreto cuestionado que afectan la validez de la norma. En el punto B., las quejas transcriben la parte del considerando sexto de la resolución que recurren en el agravio en estudio.

"C. Luego, exponen que sí existen violaciones trascendentales para declarar la invalidez del proceso legislativo que originó el señalado decreto, por lo siguiente:

"I. Violación al proceso de votación de la norma reclamada.

"Señalan que en sus libelos de amparo expusieron que el proceso legislativo que originó el Decreto 37 es inconstitucional, pues ante los empates obtenidos en la votación del voto particular, así como la propuesta de modificación del artículo 157, no se procedió a realizar la votación nominal prevista en el numeral 136, fracción II y 137 del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, y que la violación al procedimiento legislativo radicó esencialmente en que la votación nominal no es optativa cuando se está frente a un empate en la votación económica.

"Sin embargo, el juzgador estimó que resultaban infundados los conceptos de violación segundo y tercero, transgrediendo los artículos 77, 78 y 79 de la Ley de Amparo, pues contrario a lo resuelto, sí existen violaciones al procedimiento de votación del Decreto 37 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"Expresan que el numeral 112 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León determina que todo dictamen se deberá conocer y discutir, primeramente, en lo general, y de ser aprobado, dentro de la misma sesión, se podrá discutir la misma iniciativa, pero ahora en lo particular, separando los artículos que lo ameriten, los cuales también deberán someterse a votación; por tanto, en primer término se da lugar a una votación del dictamen en lo general, y que sólo de aprobarse, debe darse cabida a una votación del dictamen en lo particular, si existieran artículos que lo ameriten.

"Por su parte, dicen, los preceptos 113, 126 y 129 señalan las formalidades que deberán seguirse para efectos de las votaciones, en los que se dispone que los votos particulares deberán seguir el procedimiento del artículo 126 y que de acuerdo al resultado de la votación, deberá atender lo dispuesto en el diverso precepto 49 Bis, mismo que dispone que el resultado del voto particular puede ser en dos tenores, aprobarse o no aprobarse con sus respectivas consecuencias.

"Asimismo, sostienen que el artículo 135 del Reglamento del Congreso del Estado de Nuevo León prevé que todos los asuntos deberán someterse a votación de la asamblea; mientras que el artículo 136 señala las tres clases de votaciones que existen y en qué consisten cada una de ellas, y el diverso 141 dispone que todos los asuntos se resolverán por mayoría simple de votos de los presentes, esto es, cuando se integren con la mitad más uno de los diputados asistentes.

"En ese sentido, manifiestan las recurrentes que las conclusiones del juzgador son desacertadas, pues el proceso legislativo cuenta con graves vicios que son trascendentales para la validez de la norma, por lo que detallan diversas irregularidades en las que incurre el a quo, a saber:

"1. Que contrario a lo resuelto es de vital relevancia el hecho de que los votos particulares hubieran resultado en un empate, ya que dichos votos no debieron desecharse sin seguir las reglas previstas en el Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León, esto es, ante un empate en la votación económica, debió recurrirse a la votación nominal (artículo 136, fracción II, de dicho reglamento), aunado a que todos los asuntos deben resolverse por mayoría.

"Que las disposiciones señalan que los votos particulares deben tener sólo un par de resultados, ser aprobados (por mayoría) o no aprobados (también por mayoría), no ser desechados por un empate sin mayor trámite; lo que dicen, transgrede el derecho a la representación al desecharse una iniciativa sin tener la mayoría para ello.

"2. Que no tiene fundamento legal la conclusión a la que arribó el juzgador, en el sentido de que el voto particular se rechazó por no contar con la mayoría, pues pierde de vista, el hecho de que para poder rechazar el voto debía contarse con una mayoría de votos como en todos los asuntos que se resuelven en la asamblea (artículo 141 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León).

"3. Que resulta contrario a derecho lo dispuesto por el juzgador en el sentido de que sólo debe acudir a la votación nominal en caso de un error o confusión en el conteo de los votos en la votación económica, puesto que tal requisito no se encuentra previsto en la legislación aplicable.

"Estiman que el a quo pierde de vista que el artículo 136, fracción II, del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León, dispone que la votación nominal se efectuará en caso de empate de la votación económica, sin

requisito alguno. Pues, en dicho numeral se establece que la votación nominal procederá en dos situaciones: a) cuando exista un empate en la votación económica; y, b) cuando el Pleno de la asamblea decida que el asunto lo amerita. Por lo cual, resulta claro que en los casos que exista un empate en la votación económica, se llevará a cabo la votación nominal, sin requisito extra o adicional alguno.

"Por otra parte, expresan que es ilegal que el juzgador de amparo refiriera que las quejas no argumentaron que existiera una confusión o error en la votación económica para efectos de tener que realizar la votación nominal, pues ello resulta intrascendente, ya que lo cierto es que la votación nominal no es optativa cuando se está frente a un empate en la votación económica, por ello la trascendencia de una violación clara y directa de las reglas de las votaciones.

"4. Respecto a la consideración del juzgador en el sentido de que no tiene relevancia el hecho de no haberse acudido a la votación nominal, aunque así lo disponga el artículo 136, fracción II, del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León, en virtud de que el dictamen fue aprobado por mayoría en lo general; afirman que es ilegal, en virtud que la relevancia de no haberse acudido al voto nominal, debiendo hacerlo, constituye una flagrante transgresión a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica, aunado al principio de representatividad del gobierno, al haberse aprobado un dictamen sin que se siguieran las formalidades del procedimiento legislativo.

"Que como lo reseña el a quo, en primer término el dictamen se aprobó en lo general, para luego dar pie a una sugerencia de voto particular, el cual se dirigió de forma exclusiva a la reforma del artículo 157, mismo que resultó en empate; por lo que se pierde de vista que el hecho de que un dictamen se apruebe en lo general no genera en automático que el voto particular pierda su sentido, ya que para que se dé cabida a un voto particular, primeramente debe aprobarse el proyecto en lo general.

"De ahí que aprobar en lo general el dictamen, es un paso natural para darle entrada a la discusión de los votos particulares (artículo 112 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León), los cuales deberán ser resueltos como cualquier otro asunto de la asamblea, es decir, por votación con mayoría simple.

"Afirman, que si bien es cierto que el dictamen fue aprobado por mayoría en lo general, también es cierto que inmediatamente después se le concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien

solicitó, con fundamento en el artículo 112 del reglamento en comento, someter a discusión y aprobación un voto particular, por así ameritarlo, una modificación al artículo 157 del ordenamiento cuya constitucionalidad se cuestiona, para efectos de que la tasa del impuesto sobre nómina no se incremente y quedara en un 2% que venía aplicando desde hace años en la entidad.

"Previa su discusión, y no habiendo más artículos reservados para discutirse en lo particular se sometió a consideración del Pleno la modificación planteada por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila y se solicitó la votación económica.

"Luego, dicen que resulta toral la aclaración que se realiza previo a iniciar la votación económica del voto particular, pues en esa parte medular se discutió y votó sobre la propuesta de no aumentar la tasa del impuesto sobre nóminas, la cual previo aviso y aclaración del diputado Fernando Elizondo Ortiz, los diputados se dispusieron a apoyar o rechazar tal propuesta en lo específico y particular, misma que quedó empatada. Es decir, resulta inaceptable que el a quo, le reste importancia y trascendencia al empate suscitado en la votación económica del voto particular, puesto que fue en ese momento en el que se generó una indecisión de gran trascendencia para definir el aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas. Lo que de ninguna manera puede soslayarse por el hecho de haber aprobado por la mayoría en lo general el dictamen, puesto que el voto particular reservado contenía la decisión sobre el aumento o no de la tasa del impuesto sobre nóminas.

"Que no es óbice a dicha afirmación el que se aprobara en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece, al no haber sido por mayoría, como lo señala el artículo 70 de la Constitución Estatal.

"Es decir, la clara evidencia de lo anterior, es que cuando se aprueba el dictamen sólo en lo general, sí se afirma que fue por mayoría, pero llegado el momento de aprobar en lo general y particular el dictamen, sólo se aprueba sin hacer mención de que hubo mayoría, porque evidentemente no la hubo.

"Indican que es incorrecto que el juzgador pierda de vista que la aprobación en lo general por mayoría del dictamen 37 no subsana la violación al artículo 136, fracción II, del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León, respecto a la votación particular final de la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado Nuevo León.

"Al respecto, destacan que la última votación efectuada en relación al Decreto 37 corresponde a la propuesta de modificación del artículo 157, llevándose a cabo mediante votación económica y ser rechazada puesto que se obtuvo un empate.

"Añaden que la votación mediante la cual se aprueba el Decreto 37 en lo general (tercera votación), fue con anterioridad al voto de la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León (última votación).

"Por tanto, deviene ilegal lo sostenido por el a quo en el sentido de que la aprobación en lo general por mayoría del Decreto 37 subsana la violación a lo dispuesto en el artículo 136 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León; porque fue con anterioridad a la votación de la reserva del artículo 157, por lo que esta circunstancia de ninguna manera puede convalidar el vicio en el proceso legislativo.

"Lo anterior, pues manifiestan que la violación en el proceso legislativo ocurre en el momento del empate de votación económica de la modificación del artículo 157 del cuerpo normativo invocado, ya que aun cuando se había aprobado el dictamen en lo general, existía una reserva respecto al aumento de tasa que, al ser votada, quedó empatada y se tenía la obligación de efectuar la votación nominal para cumplir con lo dispuesto por el artículo 136, fracción II, del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León.

"Así, expresan que resulta evidente que la violación al artículo 136, fracción II, del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León ocurrió en el momento que se omitió la votación nominal ante el empate en la votación económica del voto particular que modifica el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, hecho que no puede ser subsanado, por haber sido efectuado con posterioridad a la aprobación en lo general por mayoría del Decreto 37.

"Al efecto, citan la tesis de rubro: 'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.'

"Y añaden que el Pleno del Máximo Tribunal de Justicia del País, al resolver la controversia constitucional 89/2009, concluyó que existió un vicio grave en el proceso legislativo al no haberse obtenido los votos suficientes para aprobar el dictamen sometido a su consideración, por lo que resolvió en el sentido de que una violación de esa naturaleza –violación a las reglas de vo-

tación— acarrea necesariamente una invalidez de la norma. Por tanto, si bien en el caso de la citada controversia constitucional la votación se define con mayoría calificada, lo importante es la decisión del Máximo Tribunal es la vital relevancia que se le imprime a una irregularidad en las votaciones, en las cuales no se obtuvo la mayoría requerida.

"b) Violación a los plazos establecidos para la presentación del proyecto de dictamen ante la comisión y del dictamen a la asamblea legislativa.

"Afirman que en el segundo concepto de violación se reclamó que dentro del proceso legislativo del Decreto 37 existió una violación a los numerales 48 y 49 del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, al no existir una constancia fehaciente de la que se desprenda que los integrantes de la Comisión de Hacienda del Estado hayan recibido el proyecto que contiene dicho decreto; por lo que se reclamó una violación al artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León.

"Sin embargo, aducen que el Juez calificó de infundado tal argumento, sosteniendo que no existe una violación al proceso de votación del decreto impugnado; lo cual deviene ilegal, pues sí existe una violación al procedimiento de votación del decreto, en tanto los artículos 48 y 49 del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León disponen los requisitos que deben de seguirse a efecto de estar en posibilidad de la discusión de dictamen.

"Refieren que el artículo 48 del mencionado reglamento prevé la obligación de circular el proyecto con por lo menos veinticuatro horas de anticipación; y, el artículo 49 dispone como requisito para la discusión de un proyecto la entrega del mismo con anticipación de veinticuatro horas de anticipación.

"Sostienen que a efecto de que un dictamen de comisión cumpla con el requisito para ser sometido a discusión por la asamblea, resulta relevante se cumpla con lo siguiente: 1. La circulación de veinticuatro horas con anticipación a la discusión del dictamen; y, 2. Ser entregado con anticipación de veinticuatro horas; situaciones totalmente distintas.

"Por lo que, la omisión de cumplirse con alguno de esos requisitos implica un vicio formal serio y trascendente en el proceso legislativo, siendo precisamente en consideración a la importancia de esta etapa, que el Reglamento del Congreso Interno del Estado de Nuevo León no sólo prevé el plazo de veinticuatro horas de anticipación, sino que expresamente prohíbe su discusión sin el cumplimiento de dichos requisitos.

"Que si dentro del Diario de Debates se expresó que el secretario señaló que el dictamen del Decreto 37 se circuló con veinticuatro horas de anticipación –48–, lo cierto es que dentro del Diario de Debates no existe constancia que hubiera sido entregado el dictamen con veinticuatro horas de anticipación –49–.

"Así, la obligación de la Comisión Dictaminadora de circular y entregar el dictamen con una anticipación mínima de veinticuatro horas no consiste meramente en una sugerencia en el proceso legislativo, sino una formalidad esencial del proceso legislativo que está relacionada con la garantía de legalidad, el derecho de seguridad y certeza jurídica para la ciudadanía de que el dictamen fue debidamente discutido y analizado.

"Por lo anterior, al no desprenderse del Diario de Debates constancia que hubiera sido entregado el dictamen con veinticuatro horas de anticipación, no hay certeza ni seguridad jurídica de que dicho requisito haya sido debidamente atendido, lo que trae consigo una violación al principio de legalidad, al dejarse de cumplir con lo previsto en el artículo 70 de la Constitución en relación con el requisito esencial que asegura que los legisladores contarán con el debido plazo y tiempo para emitir su voto en la asamblea legislativa.

"c) Violación al proceso legislativo al no cumplir con los requisitos para constituir una sesión permanente.

"Asimismo, señalan que en el segundo concepto de violación se hizo valer que el proceso legislativo resultó violatorio del artículo 70 de la Constitución Estatal, en relación con los artículos 86 y 90 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León, pues al llevar a cabo la discusión y aprobación del dictamen de los expedientes 7784 y 7483, relativos a la Ley de Hacienda del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil trece, no se cumplió con los requisitos para constituir una sesión en permanente; mismo que el Juez calificó de infundado, al sostener que no existe una violación al proceso legislativo, y al considerar irrelevante seguir los requisitos para su constitución, pues se acordó por unanimidad.

"Arguyen que, contrario a lo resuelto, la votación por mayoría para integrar la asamblea permanente no exime la obligación de cumplir con lo dispuesto por los artículos 86 y 90 del Reglamento del Congreso Interno del Estado de Nuevo León, de los que se se desprenden los requisitos y las reglas para la constitución de una sesión permanente como lo son: 1) La Legislatura, por mayoría de diputados se puede constituir en sesión permanente; 2) La sesión

permanente se origina por asuntos específicos, y no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo; 3) Resueltos los asuntos que específicamente dieron origen a la sesión permanente, se tendrá por terminada (vigencia); y, 4) Excepcionalmente en una sesión permanente, se pueden discutir y aprobar los asuntos no agendados, tratándose de casos de naturaleza urgente.

"En el caso, aun cuando la sesión permanente se aprobó en su mayoría, no existe constancia alguna que justificara que dentro de los asuntos a tratar se encontraba el análisis del dictamen de los expedientes 7784 y 7483 o la urgencia de la discusión del referido dictamen, relativos a la modificación de la tasa del tributo impugnado.

"Estiman que, contrario a lo determinado por el a quo, sí se suscitaron vicios que trascendieron de modo fundamental su sentido, pues en la discusión y aprobación de los dictámenes 7784 y 7483 no se cumplió con los requisitos para constituir una sesión permanente, lo que deviene violatorio del numeral 70 de la Constitución del Estado, en relación con los preceptos 86 y 90 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León.

"d) Violación a la forma de representación de gobierno.

"Afirman las recurrentes que en el tercer concepto de violación reclamaron que por motivo del rechazo por empate de la votación del voto particular y en la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, se vulneraron los artículos 41 de la Constitución Federal en relación con el artículo 30 de la Constitución Estatal, respecto a la forma de gobierno y particularmente en cuanto a la representación que ejerce el Poder Legislativo Estatal, en relación con la garantía de seguridad jurídica de la parte quejosa, al considerar que se realizó una reforma a una ley tributaria incrementándose la carga impositiva a los contribuyentes y afectando con ello su patrimonio; mismo que el juzgador declaró infundado.

"Determinación que refieren es ilegal, en virtud de que consideran que sí existe violación al procedimiento de votación del Decreto 37; aunado a que resulta ilegal lo establecido por el Juez en el sentido de que se respetó el principio de representación de gobierno, ya que la votación del dictamen que contiene el incremento del impuesto sobre nóminas fue aprobado en lo general por mayoría.

"Asimismo, a su juicio el juzgador perdió de vista que la votación del dictamen 37 no subsana que en el caso concreto la votación a la propuesta

de modificación del numeral 157, se hubiera desechado por quedar en empate en votación económica, por lo que sí se violó el principio democrático en el sentido de que todas las decisiones que se tomen en el Congreso Estatal deberán necesariamente ser con base en una mayoría absoluta o relativa, atendándose a las propias reglas que establece el Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León.

"Agregan que la violación al principio de representación de gobierno acontece en el momento del empate de votación económica de la modificación del artículo 157 la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, pues aun cuando se aprobó el dictamen en lo general, existía una reserva respecto al aumento de tasa que al votarse quedó empatada; y que al finalizar la discusión de los dictámenes, se cerró con una aprobación en lo general y particular, sin existir mayoría.

"Lo anterior, pues claramente se advierte que en ningún momento hubo una votación mayoritaria que rechazara el incremento de la tasa del impuesto, pues el empate presupone una incertidumbre en la forma de representación de nuestros gobernados.

"Además, aducen que se contravino la garantía de seguridad jurídica en virtud de que la Legislatura Estatal aprobó el aumento de la tasa de una contribución local con base en una votación ilegal.

"Indican que en el caso se actualiza una violación al artículo 70 de la Constitución Estatal y a los numerales 135, 136 y 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, lo que trasciende a la validez de la norma.

"Se estiman infundados los anteriores motivos de agravio.

"A fin de sustentar lo anterior, conviene traer a colación las consideraciones emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad número 25/2001, en la que los diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo, plantearon los conceptos de invalidez consistentes en:

"a) Que la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales no realizó el estudio y no elaboró el dictamen relativo a las iniciativas del decreto que contiene la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, por lo que se propuso la integración de una comisión especial sobre la Ley Electoral del Estado de Hidalgo.

"b) Que conforme al artículo 75 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, las comisiones especiales sólo podrán integrarse cuando la urgencia o importancia del asunto lo ameriten y que en el caso no se razonó o justificó la importancia o urgencia del asunto que motivó la creación de la comisión especial.

"c) Que, en consecuencia, el dictamen en cuestión no fue presentado por el órgano legislativo legalmente facultado para ello, de lo que deriva la ilegalidad de las actuaciones de la comisión especial, ya que, en todo caso, se debió requerir a la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales la presentación del dictamen relativo y, en caso de no emitirlo, retirar de los trabajos legislativos a esta comisión para, posteriormente, crear la comisión especial y, al no haberse hecho así, se contraviene el artículo 14 de la Constitución General de la República.

"Tales conceptos de invalidez fueron declarados infundados, al considerarse lo siguiente:

"En primer lugar, debe señalarse que hay violaciones de carácter formal que pueden trascender de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad, pero hay otros casos en los que la falta de apego a alguna de las disposiciones que rigen el proceso legislativo no trasciende al contenido mismo de la norma y, por ende, no afecta su validez.

"Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental en el contenido de la norma, provocando su invalidez.

"En cambio, cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto, los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliendo con las

formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

"Por tanto, aun considerando que en el caso concreto el dictamen que contiene el decreto de la Ley Electoral del Estado de Hidalgo, no hubiera sido presentado o elaborado por la Primera Comisión Permanente de Legislación y Puntos Constitucionales, sino por una comisión especial, de cualquier manera tal iniciativa fue sometida a estudio y análisis del Pleno del Congreso Estatal, siendo aprobada por dieciséis votos de los dieciocho diputados presentes en la sesión de nueve de mayo de dos mil uno (fojas quinientas ocho a quinientas veintiuna del cuaderno correspondiente a las pruebas presentadas por los promoventes) y publicado oficialmente, por lo que aun cuando materialmente no se hubiera procedido con las formalidades señaladas por los citados promoventes, lo cierto es que, como se dijo, la mayoría de los diputados presentes en la sesión respectiva aprobaron el decreto que contiene la Ley Electoral de la entidad, con lo que, en todo caso, se subsanó la omisión, pues no debe perderse de vista que el procedimiento legislativo simplemente es un cauce que permite llegar con un proyecto al Pleno del Congreso para su análisis, discusión y votación.

"Las consideraciones previas dieron lugar a la jurisprudencia 94/2001, autoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor literal siguiente:

"'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' (se transcribe)

"Conforme a lo anterior, se estima que, coincidentemente con el criterio emitido por el a quo, las violaciones formales alegadas por las quejas no trascienden de manera fundamental a la norma misma, de modo que tampoco trascienden en su contenido y, por ende, no afectan su validez, pues los requisitos a que aluden únicamente facilitan el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Congreso, pero al aprobarse las reformas a la ley, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

"Enseguida, conviene traer a colación parte del acta número 45-LXXIII S.O., correspondiente al Diario de Debates de la sesión realizada los días diecinueve, veinte, veintidós, veintitrés y veinticuatro de diciembre de dos mil doce, a saber:

"(Se transcribe parte relativa al acta)

"De todo lo anterior, se obtiene lo siguiente:

"1. El día diecinueve de diciembre de dos mil doce, se efectuó, con el quórum reglamentario, sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones correspondiente al primer año de ejercicio constitucional de la Septuagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León.

"2. Previa a la discusión de las iniciativas de ley o decreto a presentarse, el diputado Erick Godar Ureña Frausto solicitó la ampliación de la sesión hasta el término de los dictámenes que se verían ese día, y de no concluir, tener una sesión permanente. Ante tal solicitud, el diputado Luis David Ortiz Salinas, quien fungió como presidente de dicha Legislatura, solicitó se aclarara si únicamente se vería la orden del día, es decir, los nueve dictámenes registrados de las comisiones; por lo que el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila expresó que querían tener la posibilidad de declarar en permanente la sesión, luego de haberse visto tales dictámenes.

"3. En consecuencia, primero, se efectuó la votación respecto a continuar con la sesión hasta terminar los nueve dictámenes registrados en la presidencia, la cual se realizó de manera económica, siendo aprobada la propuesta por mayoría, con 35 votos a favor y 2 votos en contra.

"4. En segundo, se sometió a votación la decisión de dejar la sesión en permanente, una vez concluidos los asuntos enlistados y los dictámenes, conforme al artículo 86 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León; misma que se realizó mediante el sistema electrónico de votación –económica–, resultando aprobada por unanimidad de 37 votos.

"5. El día veintitrés de diciembre de dos mil doce, constituida la Legislatura en sesión permanente, se discutió el dictamen 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, dejando constancia de que fue circulado con más de veinticuatro horas de anticipación, es decir, a las trece horas con cincuenta y ocho minutos del día dieciocho de los citados mes y año.

"6. Posteriormente, se dio lectura al dictamen del expediente 7784, en el que se promueve iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se incluye el diverso expediente 7483, que contiene escrito signado por los integrantes del grupo legislativo del Partido Acción Nacional, a fin de promover la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, por derogación del capítulo quinto y de todos sus artículos pertenecientes al título segundo.

"7. Terminada la lectura del dictamen, se le concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, quien presentó voto particular, en relación a la modificación del artículo 157 de la ley en estudio, consistente en el aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas del 2% al 3%.

"8. Terminada la lectura del voto particular, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, a fin de que se viera el procedimiento a seguir.

"9. Enseguida, se realizaron tres rondas de intervenciones de oradores, tanto a favor como en contra del voto particular.

"10. Previo a la votación del voto particular, el diputado Guadalupe Hurtado Rodríguez solicitó que ésta se hiciera de forma nominal por la relevancia de la decisión. En consecuencia, se dio lectura a la fracción II del artículo 136 del reglamento en mención, y así, el presidente puso a consideración de la asamblea la solicitud señalada –votación nominal del voto particular–.

"11. Una vez hecha la votación correspondiente, fue desechada la solicitud por 21 votos a favor (PAN y PRD) y 21 votos en contra (PRI, PT, Nueva Alianza y diputado independiente).

"12. Acto seguido, el presidente sometió a votación el voto particular, mediante el tablero electrónico de votaciones –votación económica–; mismo que fue desechado por mayoría de 21 votos a favor y 21 votos en contra.

"13. Posteriormente, el diputado Edgar Romo García solicitó un receso, con la finalidad de poder llegar a un consenso mediante negociaciones y pláticas. A lo que el presidente, sin entrar al fondo de los planteamientos, únicamente sometió a votación el determinar un receso; mismo que fue aprobado por mayoría de 39 votos a favor y 1 voto en contra (PRD).

"14. Transcurrido el receso señalado, con quórum de ley con 42 diputados presentes, se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes 7784 y 7483, conforme al artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado. Así, se puso a discusión en lo general el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado. Por tanto, se concedió el uso de la palabra a varios diputados, para hablar en lo general a favor o en contra del dictamen.

"15. El presidente sometió a consideración de la asamblea el dictamen de los expedientes 7784 y 7483, con proyecto de decreto que contiene

la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, lo que se realizó mediante el sistema electrónico de votaciones –votación económica–, el cual fue aprobado en lo general por mayoría con 37 votos a favor y 2 votos en contra (diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN); sin que votaran las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

"16. Acto continuo, el presidente preguntó a la asamblea si era su deseo separar algún artículo transitorio contenido en el dictamen para discutirse en lo particular, a fin de que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

"17. Por tanto, el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, con base en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, expresó su propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado: 'En este caso el grupo parlamentario del PAN, separa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León el artículo 157 ... dice en la propuesta que ha sido aprobado en lo general ... Sigue siendo la misma base, por eso no se modifica el artículo anterior y se promedia este impuesto que se causará con una tasa del 2%, esto quiere decir, que regrese el cobro que ha tenido durante años el impuesto sobre nóminas ... Necesitamos un voto más, el que se elimine esta redacción. En lo particular, lo único que afectará es dejar de ingresar 1,500 millones de pesos y estamos ya con la certeza de que sí tendremos presupuesto. Le hemos ofrecido mil variantes al Gobierno del Estado, mil variaciones, no han aceptado ni una. Con que uno de ustedes vote a favor de esta reserva, eliminamos 1.600 millones de pesos. ...'

"18. Luego, se dio lectura a la modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila y no habiendo más artículos reservados para discutirse en lo particular, el presidente sometió a consideración del Pleno la propuesta de mérito, mediante el sistema electrónico de votaciones –económica–, al expresar: '... Estamos poniendo a consideración la propuesta como siempre se propone del diputado Alfredo, los que quieran apoyarlo, van a votar con el botón verde, los que no, el rojo. Si no se aprueba la propuesta del diputado se regresa a la redacción original del dictamen. ...'

"19. Hecha tal votación, la propuesta de modificación fue desechada, con 21 votos a favor y 21 votos en contra; por ello, el presidente señaló: 'Se rechaza la propuesta del diputado Alfredo Rodríguez, en virtud de lo cual se mantiene la redacción del dictamen original presentado por la comisión. Se aprueba en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2013.'

"Enseguida, cabe señalar el contenido de diversos preceptos que norman el proceso legislativo, contenidos en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, a saber:

"(Se transcriben artículos 48, 49, 49 Bis, 78, 86, 90, 112, 113, 126, 129, 136 y 139)

"De los preceptos transcritos se obtiene, en lo medular, lo siguiente:

"• Que previo a la discusión del proyecto de dictamen, debe ser circulado a los integrantes de la comisión respectiva con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión de trabajo en que se vaya a discutir el asunto.

"• Que para que el dictamen de cualquier comisión pueda ser sometido a la asamblea debe ser presentado suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados.

"• Que de no aprobarse el voto particular, se seguirá el procedimiento de deliberación a fin de que participen distintos oradores a favor o en contra del mismo; y, concluidas las intervenciones, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto y se continuará con la deliberación o en su caso, se procederá a la votación.

"• Que la Legislatura puede constituirse en sesión permanente por mayoría de votos, a fin de tratar los asuntos que motivaron la sesión hasta su total desahogo; y, en ella no puede darse cuenta de ningún asunto que no esté acordado y de considerarse oportuno tratar uno con el carácter de urgente, se someterá a votación, a fin de discutirlo.

"• Que la asamblea puede acordar prolongar la sesión por un tiempo determinado, o bien declararse en permanente, ante la urgencia de algún asunto.

"• Que todo dictamen se discute en lo general, y de aprobarse, se discute la iniciativa en lo particular, separando los artículos que lo ameriten para someterlos a votación.

"• Que la votación nominal se da cuando existe un empate en la votación económica o cuando el Pleno así lo decida; en tanto que, la económica

es para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso.

"Por su parte, el artículo 41 de la Constitución Federal de la República, así como los numerales 30 y 70 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, disponen:

"(Se transcriben)

"De tales preceptos, se advierte que el Gobierno del Estado de Nuevo León es republicano, democrático, laico, representativo y popular, el cual deriva del pueblo y se ejerce por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; asimismo, se dispone que para la aprobación de toda ley o decreto, se necesita de la mayoría de los diputados.

"Pues bien, como se adelantó, resultan infundados los argumentos vertidos en el agravio segundo.

"Respecto a la violación alegada en el señalado inciso I. –violación al proceso de votación de la norma reclamada–, cabe decir que en la sesión ordinaria, luego de darse lectura al dictamen de los expedientes 7784 y 7483, un diputado formuló voto particular, cuya votación solicitó otro diputado se hiciera por vía nominal, pero que al votarse vía económica dicha solicitud, fue desechada, en virtud de empatarse con 21 votos a favor y 21 votos en contra. Posteriormente, se efectuó la votación del voto particular por sistema electrónico, el cual también fue desechado, al existir de nuevo empate.

"En consecuencia, se procedió a la discusión del dictamen en lo general, cuya votación se realizó mediante el sistema electrónico, resultando aprobada por mayoría, con 35 votos a favor y 2 votos en contra.

"Posterior a ello, se discutió en lo particular la propuesta de modificación al –recién aprobado– artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, a fin de regresar la tasa del impuestos sobre nóminas al 2%, en lugar del 3% aprobado por la mayoría; misma que al ser votada mediante el sistema electrónico, resultó en empate con 21 votos en contra y 21 votos a favor y, en esa medida, tal propuesta fue rechazada.

"Ahora, como bien lo aducen las recurrentes, el artículo 112 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León determina que todo dictamen se deberá conocer y discutir, primeramente, en lo general y, de ser aprobado, dentro de la misma sesión, se podrá discutir la misma iniciativa

en lo particular; situación que como se vio, ocurrió en el caso en concreto, pues no se restringió el derecho de los integrantes de la Legislatura de presentar alguna propuesta en lo particular, para ser sometida a su discusión, lo que aconteció antes de votar el dictamen en lo general, mediante el voto particular, y después de que éste había sido aprobado por mayoría de votos, a través de la propuesta de modificación al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

"Por otro lado, efectivamente, como lo arguyen las recurrentes, los artículos 113, 126 y 129 del reglamento en mención, disponen el procedimiento a seguir en caso de presentarse un voto particular; sin embargo, se coincide con el a quo, en el sentido de que el hecho de que se haya dado un empate en las votaciones intermedias relativas al voto particular o a la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, sin haberse realizado la votación nominal que establece el artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no resultan violaciones trascendentes que puedan invalidar el contenido de la norma, ya que finalmente la votación del dictamen en lo general, incluyendo la reforma al precitado numeral 157, se aprobó por mayoría, con 37 votos a favor y 2 en contra.

"Por consiguiente, resulta intrascendente también el hecho de que tanto el voto particular, como la propuesta de modificación del artículo 157 hubieran sido rechazados, ya que el dictamen relativo fue aprobado por la mayoría de los presentes en ese momento en la Legislatura del Estado de Nuevo León, sin que se especificara en algún momento que no se votaba en relación con el aumento de la tasa relativa al impuesto sobre nóminas, pues como se relató, se aprobó en su totalidad el dictamen en lo general y, en lo particular, es decir, respecto a la propuesta de eliminar la aprobación al incremento de la tasa de la contribución de mérito, se empató la votación; situación que se reitera, no trasciende en la aprobación al dictamen en lo general por mayoría de votos, pues sin duda, un empate de votos no puede tener mayor peso que una mayoría en el resultado de una votación.

"Es decir, si bien se conviene con las quejas en que no se acató el contenido de la fracción II del artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, lo cierto es que ello versa en una violación formal que se considera intrascendente para afectar la validez o constitucionalidad del precepto modificado, es decir, este tribunal no pasa por alto que efectivamente no se cumplió con el requisito procedimental dispuesto en dicho ordinal, pero se estima que tal requisito únicamente

facilita la aprobación del proyecto de que se trate, en este caso, de la modificación a la aprobación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, pero que al haberse aprobado con las formalidades debidas el dictamen en lo general, el no haber abierto a votación nominal la propuesta de mérito, resulta intrascendente para el caso en concreto.

"De esa manera, se estima que el hecho de que no se haya abierto la votación nominal, ante los empates en las votaciones relativas tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación al artículo 157 de la ley hacendaria en cita, conforme al artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, es intrascendente, pues no es válido considerar que tal circunstancia trasciende a la reforma legislativa, de modo que incluso pudiera desacreditar la propia aprobación de la mayoría de los integrantes de la asamblea al votar el dictamen en lo general.

"Además, del acta de debates relativa, no se aprecia que alguno de los diputados hubiera manifestado objeción alguna respecto a la manera en que se realizó la votación tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación posterior. Pues si bien, se presentó una solicitud, previo a la votación del voto particular, para que la votación respectiva se hiciera de manera nominal, la que fue rechazada al existir empate en su resultado; posterior a la votación respectiva, no se asentó alguna inconformidad, ni tampoco ocurrió así antes o después de realizarse la votación respecto a la modificación de la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"De manera que no se estima transgredido el artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, pues, finalmente, la aprobación del dictamen en lo general se efectuó por mayoría de los integrantes de la asamblea, y dado que respecto de la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no se llegó a un acuerdo por mayoría, tal propuesta se rechazó (posterior a la aprobación del dictamen en lo general por mayoría) en congruencia con el primero de los citados numerales.

"En ese mismo sentido, se conviene con el juzgador en cuanto a que si bien los empates de las votaciones de 21 a favor y 21 en contra, no constituyen una minoría, tampoco una mayoría, pues es obvio que tales números constituyen un empate en tales votaciones y, por esa razón, es que se rechazaron tales propuestas, pues como bien lo aducen las recurrentes se requiere de la mayoría de votos para resolver un asunto, sin que algún miembro de la

Legislatura manifestara su oposición al respecto, y sin que ello trascienda de algún modo en el contenido y validez de la norma, pues tales votaciones no inciden en la aprobación del dictamen en lo general por mayoría de votos a favor.

"De igual manera, se estima correcta la aseveración del a quo, en el sentido de que en los conceptos de violación las quejas no manifestaron que existiera confusión o error en el conteo de los votos, sino únicamente que no se abrió la votación de forma nominal; lo anterior, porque amén de que así ocurrió —esto es, las promoventes no manifiestan en sus respectivas demandas tal alegato—; cabe resaltar que de conformidad con el transcrito numeral 137 del reglamento en estudio, la votación nominal tiene la particularidad de distinguir a cada miembro de la Legislatura, así como el sentido de su voto, a diferencia de la votación económica, que se practica levantando la mano de los diputados que estén a favor del asunto, o bien, a través del equipo electrónico con el que se cuenta.

"Por ende, se advierte que las votaciones del voto particular y de la propuesta de modificación al artículo 157 de la legislación en mención, de haberse realizado mediante la vía nominal, no cambiarían el resultado de la misma, pues finalmente la división de los grupos parlamentarios quedó evidenciada en el Diario de Debates relativo, por lo que, solamente se trata de una formalidad que, insístase, no trasciende al resultado de la votación final.

"Luego, el hecho de que no se haya alegado un error o confusión en el conteo de votos en las votaciones económicas, habría evidenciado que las imponentes tenían duda sobre si la votación se realizó correctamente, en cuanto al conteo de los votos, y no únicamente que su inconformidad respecto del tipo de votación que se efectuó, que dicho sea de paso, fue acordada por la propia Legislatura efectuarla de tal modo, en el caso del voto particular.

"Ahora, si bien le asiste la razón a las promoventes al señalar que sin mayor requisito, el artículo 136 dispone cuándo debe abrirse la votación nominal, sin que en el caso se haya efectuado; lo cierto es que tal vicio, como se dijo, no trasciende ni afecta la aprobación por mayoría de votos de la reforma aludida.

"En este orden de ideas, contrario a lo que manifiestan las inconformes, a foja 1039 del Diario de Debates relativo, se observa que el presidente concluyó: 'Se aprueba en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2013'.

"Conclusión que se justifica, si se toma en consideración que la aprobación del dictamen en lo general fue por mayoría de votos, y que al votar la propuesta de modificación al multicitado artículo 157 se dio un empate, lo que significa que al no existir la mayoría requerida, se mantuvo firme la aprobación en lo general del propio dictamen.

"Tampoco se conviene con las quejas en el sentido de que la votación del Decreto 37 fue anterior a la votación de la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, pues como se advierte del contenido del Diario de Debates, primero se votó por el voto particular, luego por el dictamen en lo general y, finalmente, por la propuesta de modificación al artículo 157 señalado. Y en consecuencia, como bien lo adujo el a quo, las violaciones posteriores a la aprobación del dictamen en lo general, tampoco trascienden por la razón de que ocurrieron después de que se aprobara la reforma al comentado precepto 157.

"Por otra parte, se estima que las consideraciones vertidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 89/2009, a que aluden las inconformes, no resultan aplicables al caso en concreto, puesto que en dicho asunto se declaró fundado el concepto de invalidez consistente en que no se tenían los votos suficientes por parte de los Ayuntamientos para la aprobación de la reforma constitucional en cuestión, por lo que, se estimó que hubo una grave violación al proceso de reforma constitucional, ya que no estuvo debidamente integrado el Constituyente Permanente, al haberse contabilizado incorrectamente los votos de los Ayuntamientos, y en consecuencia, se consideró que resultaba una violación relevante que produjo la invalidez total de la reforma constitucional combatida.

"Como se ve, los vicios analizados por el Pleno del más Alto Tribunal, son diversos a los que aquí se estudian, en principio porque en el caso en concreto no se alegó un error en el conteo de votos, además de que la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se aprobó por mayoría al votarse respecto del dictamen en lo general de la reforma a la ley aludida y, posterior a ello, al desecharse la propuesta de modificación únicamente respecto del precitado numeral 157, por haberse empatado la votación, se colige entonces, que la aprobación por mayoría del dictamen en lo general quedó intocada, a pesar del posterior intento de modificación.

"Por otro lado, con relación al inciso b) –violación a los plazos establecidos para la presentación del proyecto de dictamen ante la comisión y del dictamen a la asamblea legislativa–, se estiman infundados los argumentos

en el sentido de que sí existe una violación al procedimiento de votación del decreto, en tanto no se acató lo dispuesto en los artículos 48 y 49 del reglamento en cita.

"Lo anterior es así, puesto que como se aprecia de la lectura del Diario de Debates señalado, el secretario informó al presidente de la Legislatura que el expediente 7784 fue circulado a las trece horas con cincuenta y ocho minutos del dieciocho de diciembre de dos mil doce y, luego, se asentó que ese, entre otros expedientes, fueron circulados con más de veinticuatro horas de anticipación a la discusión del mismo, es decir, al día veintitrés de los citados mes y año.

"Así, como bien lo adujo el a quo, la circulación del dictamen que dio origen al Decreto 37 impugnado, fue realizada con más de veinticuatro horas de anticipación a la continuación de la sesión legislativa, lo que sin duda, evidencia el cumplimiento al artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, pues el dictamen emitido por la Comisión de Hacienda del Estado se entregó veinticuatro horas antes de su discusión en la asamblea.

"De tal manera, que resulta innecesario alguna otra constancia de que en efecto el dictamen de mérito se entregó a los miembros de la Legislatura veinticuatro horas antes de su discusión; cuando, como se dijo, durante la misma sesión permanente se estableció la hora y fecha de entrega de aquél.

"Por otra parte, como lo aducen las quejas, el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 48 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, es distinto al que prevé el numeral 49 de dicho reglamento, en el que se prevé la entrega del dictamen de la comisión respectiva, veinticuatro horas antes de su discusión a los integrantes de la asamblea; mientras que en el primero de los preceptos citados se dispone que debe circularse el proyecto de dictamen, también con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la sesión del trabajo de la comisión, en la que se vaya a discutir el asunto.

"Sin embargo, resulta intrascendente analizar si el proyecto de dictamen fue circulado veinticuatro horas antes de la sesión de trabajo de la Comisión de Hacienda del Estado, conforme lo dispone el precitado numeral 48, pues lo que, finalmente, importa es que éste fue aprobado por dicha comisión y que fue oportunamente entregado a los miembros de la asamblea para su discusión y consecuente aprobación. De manera, que el vicio formal a que se refieren

las recurrentes no afecta de modo trascendental el contenido y, por ende, la validez de la norma combatida.

"En ese mismo orden de ideas, se estiman infundados los motivos de agravio vertidos en el inciso c) –violación al proceso legislativo al no cumplir con los requisitos para constituir una sesión permanente–, en cuanto a que la votación por mayoría para integrar la asamblea permanente no exime la obligación de cumplir con lo dispuesto por los artículos 86 y 90 del Reglamento del Congreso Interno del Estado de Nuevo León, de los que se desprenden los requisitos y las reglas para la constitución de una sesión permanente.

"Lo anterior, pues de igual manera que ocurrió con los vicios formales señalados en el inciso b), se estima que los vicios consistentes en que el análisis de los expedientes 7784 y 7483 no se encontraba acordado, así como que no se justificó la razón por la que se llevó a cabo su discusión en la sesión permanente, son de aquellos que son intrascendentes y que no inciden en la validez del Decreto 37, mediante el cual se reformó la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, pues los propios legisladores estatales convinieron por unanimidad en continuar la sesión ordinaria para convertirla en permanente, lo que se traduce en su voluntad de seguir el trabajo legislativo a fin de seguir discutiendo dictámenes de comisiones, que dicho sea de paso, ya habían sido circulados con veinticuatro horas antes para el estudio de los propios diputados.

"Aunado a ello, se considera que la posible violación a los artículos 86 y 90 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Nuevo León, no perjudica a la sociedad, pues sin duda, el trabajo legislativo más bien beneficia a la comunidad en general; y a quienes en todo caso, causarían un daño o molestia sería a los propios legisladores quienes no tenían programado continuar con las discusiones en una sesión permanente por más días que el que se había programado inicialmente.

"Independientemente de lo anterior, de la transcripción realizada del Diario de Debates en párrafos anteriores –misma que se omite reiterar para evitar repeticiones innecesarias–, se obtiene que la propuesta de analizar otros dictámenes a los acordados en la orden del día fue aprobada por unanimidad de votos de la asamblea, lo cual evidencia la intención de los legisladores de constituirse en permanente para continuar con el estudio de diversos dictámenes; motivo por el cual resulta irrelevante para la validez del Decreto 37, la expresión de motivos para constituirse en sesión permanente, pues la voluntad de todos los legisladores presentes se expresó en el mismo sentido.

"Por último, también se estiman infundados los motivos de agravio relativos al inciso d) –violación a la forma de representación de gobierno–; en tanto que se coincide con el Juez Federal, en el sentido de que no se vulnera en perjuicio de las quejas el principio de representación, pues el dictamen en lo general se aprobó luego de diversas intervenciones de los oradores y discusiones en la asamblea, por mayoría de votos, con lo que se cumplió con los numerales 30 y 70 de la Constitución Local, así como el precepto 41 de la Constitución Federal, es decir, de contar con una forma de gobierno representativa, así como democrática, en la que se deben aprobar, modificar o reformar las leyes mediante el voto de la mayoría de los diputados.

"Por ello, contrario a lo que arguyen las quejas, el hecho de que existiera una reserva respecto de la modificación del artículo 157 la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, cuya votación quedó empatada, no se traduce en la violación al principio de representación, pues primero se aprobó el dictamen en lo general por mayoría de votos, y en segundo, al resultar un empate en la votación de la reserva en lo particular, ésta se desechó, obvio al no existir mayoría; consecuentemente, al no existir mayoría sobre dicha reserva, debía prevalecer el voto de mayoría respecto del dictamen en lo general, en el que, además de otros preceptos, se reformó la tasa del impuesto sobre nóminas, prevista en el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"Por lo anterior, se estima que no se crea incertidumbre en la forma de representación de los gobernados, pues la decisión que finalmente prevaleció es la que se aprobó por mayoría de votos de los miembros de la Legislatura presentes.

"Por analogía, cabe citar la tesis aislada, que se comparte de rubro y texto siguientes:

"'DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE OCTUBRE DE 2007, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO LEGISLATIVO.' (se transcribe)

"En conclusión, las violaciones formales alegadas por las quejas, son de aquellas que no trascienden de manera fundamental a la norma misma, por lo que la falta de cumplimiento, en este caso, a los artículos 48, 49, 86 y 90 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León no trasciende al contenido de los mismos y, por ende, no afecta su validez.

"En efecto, se coincide con el a quo, pues las violaciones formales consistentes en abrir la votación nominal cuando se empató la votación relativa al voto particular y propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; no circular y entregar el dictamen con una anticipación mínima de veinticuatro horas; y, no justificar las razones para constituirse en sesión permanente, así como que dentro de los asuntos a tratar se encontraba el análisis del dictamen de los expedientes 7784 y 7483; no trascienden de modo fundamental al Decreto 37 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, pues tales requisitos únicamente facilitan el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Congreso del Estado, pero al haberse aprobado las reformas a la ley en mención con mayoría de votos de treinta y siete votos a favor y dos votos en contra, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

"De manera que si de cualquier manera dicho dictamen fue sometido a estudio y análisis del Pleno del Congreso del Estado, siendo aprobada por mayoría de votos de los miembros de la Legislatura presentes en la sesión permanente prolongada hasta el día veinticuatro de diciembre de dos mil doce, y publicado oficialmente; aun cuando materialmente no se hubiera procedido con las formalidades señaladas por las recurrentes, lo cierto es que, como se dijo, la mayoría de los diputados presentes en la sesión respectiva aprobaron el Decreto 37 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, con lo cual, en todo caso, se subsanaron otras omisiones de carácter secundario; de ahí que devenga infundado el agravio en estudio."

**3. El entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 153/2013**, en sesión de nueve de enero de dos mil catorce, en lo que a esta contradicción de tesis interesa, señaló:

"VIII.—Los agravios son infundados, inoperantes e inatendibles.

"Por cuestión de técnica jurídica, los agravios se analizan en orden diferente al propuesto.

"En principio, en el segundo agravio, la recurrente expone que se suscitaron violaciones al proceso legislativo, como lo fueron:

"a) Que la sesión del día miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, no inició a las once horas tal como lo establece el artículo 85 de la Ley

Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y el diverso 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León; y,

"b) Se omitió efectuar la votación nominal respecto a la propuesta de un diputado del Partido Acción Nacional consistente en que la votación de la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León fuese en forma nominal aun cuando el resultado en ambos casos fue empate.

"Respecto a la primera violación al proceso legislativo, sostuvo que el Juez de Distrito fue omiso en señalar los motivos por los que consideró que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no es aplicable.

"Asimismo, refiere que el artículo 79 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, señala que las sesiones ordinarias podrán iniciar a partir de las once horas porque debe estarse a la regla general establecida en el artículo 89 del mismo ordenamiento legal, el cual dice que las sesiones (ordinarias o extraordinarias) deberán iniciar a las once horas, o bien, con posterioridad siempre que se cumplan ciertos requisitos, además de que el diverso 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, de manera expresa indica que las sesiones ordinarias serán a las once horas, por lo que debe atenderse al principio de jerarquía normativa, al tener más valor que una disposición reglamentaria.

"Sostiene que el espíritu del legislador fue plasmar en el reglamento que las sesiones de todo tipo, deberán iniciar a las once horas, lo cual se concluye al analizar el conjunto normativo con el método de interpretación sistemático de la norma legal, por lo que, si la sesión no dio inicio a las once horas y además, no medió un aviso respectivo, el proceso legislativo fue llevado a cabo en contravención a lo dispuesto por los artículos 16 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como los artículos 79, 89 y 95 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Pues bien, respecto a la violación al proceso legislativo consistente en que la sesión del día miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, no inició a las once horas, tal como lo establece el artículo 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y el diverso 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, la recu-

rente aduce que el Juez Federal omitió señalar los motivos por los que consideró que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no es aplicable.

"Es infundado.

"Ciertamente, en la resolución constitucional se estableció que el artículo 89 del reglamento citado, no regía para la sesión tildada de contraria a derecho, porque se trataba de una sesión de carácter ordinaria, correspondiente al primer periodo del primer año del ejercicio de la Legislatura, motivo por el cual, era aplicable el diverso 79 del mismo ordenamiento reglamentario, que establece que podrían celebrarse a partir de las once horas.

"Para mejor comprensión a lo anterior, se reproduce el fragmento de la sentencia recurrida que establece lo relatado, que dice:

"(Se transcribe)

"Así las cosas, es inexacto lo aseverado por la recurrente, en el sentido de que el Juez de Distrito fue omiso en señalar los motivos por los que consideró que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no es aplicable, pues estableció lo anteriormente reproducido.

"Luego, en relación con ese mismo vicio en el proceso legislativo, insiste la quejosa, en el sentido de que debe estarse a lo señalado por el precepto 89 del reglamento en cita, consistente en que las sesiones ordinarias o extraordinarias deberán iniciar a las once horas, o bien, con posterioridad siempre que se cumplan ciertos requisitos, por lo que debe atenderse al principio de jerarquía normativa, siendo ese el espíritu del legislador.

"Ello es inoperante.

"Es así, porque es intrascendente establecer si existió infracción al proceso legislativo por el hecho de la hora de inicio de la sesión respectiva que motivó la norma tildada de inconstitucional, toda vez que no trasciende para la expedición del Decreto Legislativo 037, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce en el Periódico Oficial del Estado.

"En efecto, ese vicio que reclama la quejosa no reviste la característica relativa a que impacte para la expedición de la norma, puesto que ello es una

disposición de carácter secundaria tendiente a organizar el inicio de la sesión en el Congreso del Estado de Nuevo León.

"Para ello, basta con imponerse en el texto del artículo que dice la quejosa, se transgredió, esto es, el diverso 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que dice:

"(Se transcribe)

"En ese sentido, es evidente que la regulación de dicho precepto consiste en la organización interna del Congreso del Estado de Nuevo León, lo que se robustece incluso, con lo que dispone el artículo 1o. del mismo ordenamiento reglamentario, que dice:

"(Se transcribe)

"De tal suerte que, al ser una norma dirigida a la organización interna del Congreso del Estado de Nuevo León, es evidente que no trasciende de manera fundamental a la norma, al no ser parte del proceso de discusión, aprobación y sanción respectivo del decreto tildado de inconstitucional.

"Es aplicable, por las razones que contiene, la jurisprudencia P/J. 94/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 438 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, identificable con el número de registro IUS: 188907, que dice:

"'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' (se transcribe)

"En otra parte del segundo agravio, en torno a la violación al proceso legislativo relativa a que se omitió efectuar la votación nominal respecto a la propuesta de un diputado del Partido Acción Nacional consistente en que la votación de la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León fuese en forma nominal, aun cuando el resultado en ambos casos fue empate, la recurrente asevera que, contrario a lo que se señala en la sentencia constitucional, esa transgresión sí afecta a la quejosa en la garantía de seguridad jurídica y al derecho a un gobierno representativo, porque si bien una votación se considera aprobada cuando se cuente con la mayoría de los votos a favor, cuando el resultado de la misma sea un empate, como aconteció, es obligatorio de

conformidad con el artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, llevar a cabo la votación nuevamente de forma nominal.

"Luego, sostiene que sí se dolió de la posible confusión o error en el conteo de votos, pues con la votación nominal se desprende en qué sentido votó cada diputado.

"Tales planteamientos resultan inoperantes.

"A fin de evidenciar lo anterior, es oportuno señalar que en la sentencia constitucional se estableció que era intrascendente, el vicio en el proceso legislativo alegado por la quejosa, consistente en la falta de apertura de la votación nominal respecto de un voto particular, en esencia, porque la votación del dictamen que contiene el incremento del impuesto sobre nóminas, fue aprobada por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra, lo que no dejó dudas de la decisión.

"Lo cual, se puede advertir del fragmento de la sentencia recurrida que se reproduce a continuación:

"(Se transcribe)

"Como se ve, la recurrente omite controvertir el aspecto fundamental en que se basó el Juez de Distrito para considerar que el vicio en el procedimiento legislativo que se invocó en la demanda de garantías no trascendió al decreto tildado de inconstitucional, a saber: porque la votación del dictamen que contiene el incremento del impuesto sobre nóminas, fue aprobada por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra, lo que no dejó dudas de la decisión.

"Esto es, el motivo fundamental por el cual se concluyó la irrelevancia del vicio al proceso legislativo de mérito, lo fue porque el aumento del tributo fue aprobado por mayoría, sin que ello fuese debatido en esta instancia, lo cual provoca que sea inoperante el motivo de disenso.

"Es aplicable, la jurisprudencia 2a./J. 188/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 424 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, identificable con el número de registro IUS: 166031, que a la letra dice:

"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN." (se transcribe)

"Aunado a lo anterior, se comparte el criterio del Juez de Distrito en el sentido de que la omisión de efectuar la votación nominal referida a un voto particular y propuesta de modificación en el proceso legislativo, no es trascendente, en la medida de que finalmente el dictamen que contenía el incremento del impuesto de mérito fue aprobado por el órgano legislativo y publicado oficialmente.

"Ello es así, porque si bien de los artículos 136, fracción II y 137 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se advierte que dentro de las clases de votación está la nominal, que ocurre cuando existe un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita, así como la forma en que se recogerá; sin embargo, como ya se precisó, se aprecia que la norma reclamada fue aprobada por mayoría de treinta y siete votos a favor, por lo que la violación alegada no trascendió de modo fundamental a fin de que provocara su invalidez, sino que, por el contrario, tal violación carece de relevancia jurídica al haberse cumplido el fin último buscado inherente a la aprobación de la norma por el órgano legislativo (aun cuando fue por mayoría), y publicada oficialmente.

"Máxime que, como también lo indicó el Juez Federal, del Diario de Debates de la norma controvertida, no se advierte que alguno de los legisladores hubiera formulado objeción en cuanto a la identificación de los votantes y el sentido de éstos al momento del conteo, o bien, que el voto particular mencionado obtuviera mayoría.

"Al respecto, es aplicable, la jurisprudencia previamente citada P/J. 94/2001, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se transcribe nuevamente para una mejor ilustración, misma que señala:

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA." (se transcribe)

"A mayor abundamiento, son inoperantes los argumentos que plantea el apoderado de la recurrente, porque aun en el supuesto de que existieran las infracciones que refiere al Proceso Legislativo, no causaron perjuicio a su representada, tanto en el voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, formulado después de la lectura del dictamen elaborado por la

Comisión de Hacienda del Estado de Nuevo León, como respecto de la propuesta de modificación del dictamen, por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, del diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, realizada luego de que se votó aquel dictamen de dicha comisión en lo general; como se explica enseguida.

"A) En cuanto al voto particular formulado por el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, después de la lectura del dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda del Estado de Nuevo León, de existir esa violación que refiere al proceso legislativo, no causaba perjuicio a la recurrente, porque ese voto particular no modificaba ni total ni parcialmente el dictamen de la comisión en cuanto a la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, habida cuenta que no incluye esa norma general impugnada mediante el juicio de amparo de origen.

"Para corroborar tal aserto se transcribe la parte relativa, del Diario de los Debates, primer periodo. Año I. Número: 45-LXXIII S.O.:

"(Se transcribe parte relativa al Diario de los Debates)

"Como se ve del proyecto de decreto que, en voto particular, propuso el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, no comprende la modificación total ni parcial del dictamen propuesto por la Comisión de Hacienda del Estado, por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del propio Estado, de modo que, aun en el supuesto de que existiera la violación procesal al proceso legislativo que refiere el apoderado de la recurrente, es inoperante para emprender su estudio por este tribunal federal, si de cualquier manera no trasciende de manera fundamental a esa norma que fue reformada.

"B) Y, respecto a la propuesta de modificación del dictamen por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para que se modificara la tasa del impuesto sobre nóminas del 2% al 3%, que realizó el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, después de la votación del dictamen en lo general, tampoco causaba perjuicio a la recurrente, porque ese mismo diputado fue quien voto a favor de la tarifa del 3% que se estableció en el dictamen de la comisión, cuyo resultado fue de 32 votos a favor, dos votos en contra y tres abstenciones, del quórum de 42 diputados presentes.

"Para justificar lo anterior, se transcribe esa parte del proceso legislativo, tomada del Diario de los Debates, primer periodo. Año I. Número: 45-LXXIII S.O.:

"(Se transcribe la parte relativa al proceso legislativo)

"De lo anterior se puede colegir, que aun cuando pudiera existir alguna infracción al proceso legislativo que refiere el apoderado de la recurrente, respecto de la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, ello no causa perjuicio a la recurrente, pues esa tarifa del 3% del impuesto sobre nóminas estaba incluido en el dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda que fue aprobado en lo general, con 37 votos a favor. ..."

**4. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 202/2013**, en sesión de treinta de enero de dos mil catorce, consideró en la parte que interesa a esta contradicción de tesis, lo siguiente:

"... Una vez analizado lo anterior, se procede al estudio del primer agravio expuesto por las quejas, relativo a las violaciones al procedimiento legislativo el cual se considera fundado, suficiente para conceder la protección constitucional, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

"La quejosa expone, sustancialmente en su primer agravio que, reclamó diversas violaciones al proceso legislativo de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, vigente a partir del uno de enero de dos mil trece, y que debido a la aprobación de las normas que se estiman violadas, para la aprobación o reforma de toda ley o decreto que establezca contribuciones, deben seguirse formalidades, y que contrario a lo determinado por el a quo, la sesión de diecinueve de diciembre de dos mil trece, debió haber iniciado a las once horas, y no a las once horas con cincuenta y tres minutos, sin que existiera acuerdo previo que estableciera que dicha sesión no daría inicio a las once horas, como lo dispone el artículo 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como los artículos 79 y 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Además, la quejosa refiere que existió violación a la garantía de seguridad jurídica, el hecho de que en el proceso legislativo se omitió la votación nominal, no obstante el empate de 21 votos a favor y 21 votos en contra, sobre el voto particular propuesto por los diputados del Partido Acción Nacional, así como la votación en lo particular del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"Agrega que, al haber obtenido el voto particular que refiere, el mismo número de votos a favor, era procedente que se repitiera la votación nominal, la cual hubiera traído como resultado una mayoría al voto desechado, lo que traería como consecuencia la derogación del impuesto impugnado.

"Ahora bien, el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, determina que todo dictamen deberá conocerse y discutirse en lo general, y de ser aprobado en la misma sesión, se discutirá la iniciativa en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.

"Dicho precepto establece lo siguiente:

"(Se transcribe)

"Por su parte, los artículos 113, 126 y 129 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León señalan algunas formalidades que deberán seguirse para las votaciones, destacando las de los votos particulares y, conforme al artículo (sic) 49 y 49 Bis, el resultado del voto particular puede ser en 2 tenores, aprobarse o no aprobarse.

"Los referidos numerales del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, son del siguiente tenor:

"(Se transcriben)

"En caso de no aprobarse el voto particular. Se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen tal como lo establecen los artículos 126 y 129 de este reglamento, y se archivará en el expediente formado sobre la iniciativa materia del dictamen.

"(Se transcriben)

"El artículo 135 prevé que todos los asuntos se someterán a votación de la asamblea, y el 136 dispone las tres clases de votaciones que existen y en qué consisten; 137, establece los términos de la votación nominal; finalmente, el 141 señala que todos los asuntos se resolverán por mayoría simple y de llevarse a cabo una votación económica que resultara en empate, deberá acudir a la nominal.

"Dichos preceptos rezan literalmente lo siguiente:

"(Se transcribe)

"Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en su artículo 70, establece:

"(Se transcribe)

"Del contenido de los preceptos antes narrados resulta puntualmente establecer que el artículo 135 del reglamento señala que todos los asuntos sobre los que el Congreso deba resolver se someterán a votación de la asamblea.

"Por su parte el diverso 136 establece los tipos de votación a que habrán de sujetarse las sesiones del Congreso, la que destaca en su fracción II, sin requisito adicional alguno, que la votación nominal se efectuará en caso de empate de la votación económica.

"Estas formalidades esenciales del procedimiento legislativo, son las que reclama la parte quejosa, que el Congreso del Estado no cumplió en el desarrollo del procedimiento de la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, ya que dice, en sus agravios, que no existe justificación legal para que el a quo haya considerado intrascendentes las violaciones del debido proceso legislativo, pues lo ocurrido en el desarrollo de la sesión ordinaria de diecinueve de diciembre de dos mil doce, sí reviste la trascendencia de una violación clara y directa a las reglas de las votaciones, pues la votación nominal no se llevó a cabo, no obstante estar reglado su desahogo en la norma reglamentaria.

"En el presente caso, según se aprecia del contenido del acta del Diario de Debates de la sesión número cuarenta y cinco del Congreso del Estado de Nuevo León, celebrada inicialmente el diecinueve de diciembre de dos mil doce y reanudada y finalizada por acuerdo de los diputados el veintitrés siguiente.

"En dicha sesión se dio cuenta, entre otros aspectos, con lo relativo a la discusión del decreto contenido en los expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII, relativos al proyecto de reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, de la que destaca el artículo 157, que establece un incremento de la tasa impositiva del impuesto sobre nóminas que pasa del dos al tres por ciento.

"De dicha acta en la parte que interesa se estableció lo siguiente:

"(Se transcribe la parte relativa del acta)

"Como se advierte de todo lo anterior, el proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, por parte de la Legislatura Local, plasmado en el acta que ha sido parcialmente reproducida, se desarrolló de la siguiente manera:

"1. Inicio de la sesión, prórroga y determinación de sesión permanente.

"Se dio inicio de la sesión ordinaria a las once horas con cincuenta y tres minutos, por contarse con un quórum de treinta y dos diputados con diez ausentes; integrándose otros diputados ya iniciada la sesión, se aprobó el orden del día por unanimidad de los diputados presentes; y una vez aprobada el acta de la sesión ordinaria del dieciocho de diciembre anterior y agotados los asuntos en cartera, se pasó al siguiente punto relativo a iniciativas de ley o decreto, concediéndose el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien propuso una moción de orden consistente en que se ampliara la sesión hasta el término de los dictámenes que se fueran a ver ese día, y que si no se llegara a concluir, se tuviera una sesión permanente.

"Posteriormente, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes, que cuando se concluyeran los dictámenes que se verían en ese día, se declararía la sesión permanente, porque se abriría la posibilidad de que las comisiones enviaran nuevos dictámenes.

"Luego, analizadas las iniciativas de ley, el presidente del Congreso pasó al punto relativo a los informes de las comisiones, solicitándose a sus integrantes que manifestaran de la manera acostumbrada, si tenían algún informe o dictamen que presentar. Inmediatamente después, declaró un receso y solicitó a los diputados que estuvieran atentos al llamado correspondiente para reanudar la sesión, ya declarada permanente.

"El presidente, a las quince horas con seis minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó al secretario pasar lista para verificar el quórum del reglamento, estando presentes los cuarenta y dos diputados que integran la Legislatura.

"Posteriormente, el diputado José Adrián González Navarro solicitó el uso de la palabra, que le fue concedido, y expresó que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prorrogara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados; luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien secundó la propuesta del diputado González Navarro.

"El presidente manifestó que recordaba a los presentes que estaban en sesión permanente, y que al prorrogarse el periodo se seguiría en esa sesión, y se prorrogó, porque ese día vencía constitucionalmente el periodo.

"Hecha la votación correspondiente, se aprobó la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de votos, y el presidente declaró que continuarían en sesión permanente.

"2. Análisis inicial de los informes y dictámenes de las comisiones. Expediente 7784/LXXIII, relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

"Se concedió la palabra al diputado César Alberto Serna de León, quien solicitó un receso de diez minutos para que las comisiones terminaran los dictámenes que tuvieran pendientes para presentarlos al Pleno; lo que se aprobó por unanimidad, por lo que se suspendió la sesión a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos, reanudándose con la presencia de cuarenta y un diputados.

"Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se solicitó al secretario que informara la fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto relativo al expediente 7784/LXXIII, que contenía la iniciativa del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se propuso, entre otras cosas, la reforma al artículo 157 de dicho ordenamiento, para incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas ahí establecido, para quedar en el 3%, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado.

"Luego, la Comisión de Hacienda del Estado expuso las razones que justificaban el resolutivo referido, y con fundamento en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se propuso para su aprobación el proyecto de decreto relativo, conforme al cual el

artículo 157 en comento quedaría redactado de la siguiente forma: 'Artículo 157. Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.'

"3. Voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez y su discusión.

"Se concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar un voto particular de conformidad con los artículos 49 y 49 Bis, del reglamento interno de trato, en el sentido de que se pretendía incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas debido a un exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, lo que aunado al riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad, por lo que era inadmisibles descargar únicamente en el contribuyente las necesidades de ingreso, por una parte, sin incrementar la base y, por la otra, sin demostrar un ejercicio razonable del gasto público, cuya formación no denota la austeridad y eficiencia, debiéndose rechazar la propuesta.

"Después, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto.

"Se concedió la palabra a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderras, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, para hablar en contra del voto particular; y a la vez, se permitió a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, parlamentar a favor de dicho voto particular.

"Enseguida, el presidente precisó que, al haber intervenido ya tres oradores a favor del voto y tres más en contra, y por solicitar el uso de la palabra un orador más, se sometía a consideración de la asamblea abrir una nueva ronda de oradores, aprobándose la propuesta por unanimidad de cuarenta y dos votos, y por ende se concedió el uso de la palabra al diputado Luis David Ortiz Salinas, quien habló a favor del voto particular, y al diputado Carlos Barona Morales, en contra del referido voto.

"Acto seguido, se solicitó nuevamente a la asamblea abrir otra ronda de oradores, aprobándose dicha moción por mayoría de veintidós votos a favor y veinte en contra; por lo que se concedió la palabra al diputado Guadalupe Rodríguez Martínez para hablar en contra del voto, y a Héctor Jesús Briones López, a favor.

#### "4. Votación del voto particular.

"Luego, se precisó que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las Salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; asimismo, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular, era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

"Enseguida, el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado.

#### "5. Receso.

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien expresó que se pusiera a consideración del Pleno el tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con sus Municipios, en acuerdo de sus representantes que eran los propios diputados; aunado a que era evidente que si la votación bajo el voto particular era un empate, evidentemente el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

"Por lo anterior, el presidente puso a consideración del Pleno el determinar un receso, aprobándose por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y éste se decretó a las diecinueve horas con tres minutos.

"6. Reanudación de la sesión, discusión y votación, en lo general, del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII.

"A las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del veintitrés de diciembre de dos mil doce, se reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente; el secretario pasó la lista de asistencia para verificar el quórum del reglamento e informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes.

"Se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII (por el que se proponía la derogación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos establecido en la Ley de Hacienda del Estado) leídos anteriormente, y el presidente, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, puso a discusión en lo general el dictamen de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada.

"En esta parte es preciso hacer una primera reflexión para analizar la primera irregularidad en el procedimiento legislativo que invoca la recurrente quejosa, al destacar que el presidente de la mesa directiva del Congreso del Estado, no obstante el empate de veintiún votos a favor y veintiuno en contra, de la propuesta del voto particular, de conformidad con los artículos 135 y 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, debió, como regla del proceso legislativo, proceder a la votación del asunto en forma nominal, es decir, ante el empate de la votación económica, lo que procedía conforme a la fracción II, del último numeral, era tomar una votación nominal y determinar la existencia de una mayoría o no del voto particular formulado por el diputado Hurtado Rodríguez.

"Es decir, si conforme a la norma Constitucional Estatal y la diversa reglamentaria, los asuntos sometidos a votación se resolverán por mayoría simple de votos, con las excepciones ahí contenidas; luego, resulta claro que ante el empate surgido en el Pleno del Congreso del voto particular propuesto por el disputado Hurtado Rodríguez, como regla del proceso legislativo, el presidente de la mesa directiva, se encontraba constreñido a someter el asunto en votación nominal, ya que no existe en ninguna disposición como parte del procedimiento legislativo que señale que deba desecharse una propuesta o voto particular, al existir un empate en la votación económica por no alcanzar la mayoría de los votos de los diputados presentes; sino que contrario a ello, la norma reglamentaria es clara en establecer como parte del procedimiento legislativo, el procedimiento a seguir y el cual consiste en someter el asunto a una votación en forma nominal, es decir, que cada miembro de la Legislatura se ponga de pie y dirá en voz alta su nombre y apellido para distinguirlo de otro, expresando la afirmativa o la negativa y que el secretario respectivo anote la votación obtenida, para determinar, en su caso, si el asunto sometido a votación alcanzó una votación favorable o desfavorable por mayoría o no.

"Para dar claridad a lo que se resuelve es oportuno citar de nueva cuenta el contenido de los numerales 135, 136, 137 y 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Dichos numerales son del siguiente tenor:

"(Se transcriben)

"Luego, si el numeral 136 señala los tipos de votación que existen para resolver dichos asuntos y de la cual destaca la señalada en la fracción II, es decir, la votación nominal, que es la que se lleva a cabo en caso de empate en la votación económica, en ese sentido, este asunto del voto particular se debió llevar conforme a las normas y formalidades del procedimiento legislativo, previstas en la norma.

"Además, la naturaleza jurídica del voto particular y su desahogo se encuentran regulados en los artículos 49 y 49 Bis, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que señalan lo siguiente:

"(Se transcriben)

"De lo anterior, se puede apreciar la magnitud y trascendencia que posee el voto particular, que incluso puede llevar al cambio radical de la propuesta original sometida por la comisión respectiva en el proyecto de modificación, adición o reforma de la ley.

"Es decir, se está ante la presencia de uno de los asuntos regulados por el artículo 135 del reglamento interior, que deben ser sometidos al escrutinio del pleno y su posterior votación, siguiendo en todo momento con todas y cada una de las etapas y reglas del procedimiento legislativo para la creación de la ley, so pena de verse violentado dicho proceso legislativo.

"Ya que como ocurrió en el caso, al no haberse agotado todas las formalidades y reglas procedimentales para la votación y determinación final con la propuesta formulada por el legislador Hurtado Rodríguez en forma conjunta con el dictamen propuesto por la comisión de hacienda de la autoridad legislativa, hace que a pesar de que el dictamen de ley, al final de cuentas, haya sido votado en lo general, ello no hace desaparecer las reglas procedimentales a las que debe sujetarse el Poder Legislativo, en el procedimiento de la creación de la ley.

"Una vez hecho el análisis referente a la falta del desahogo de la etapa de la votación nominal del voto particular propuesto por el diputado Hurtado Rodríguez, se continuó con el análisis de la actuación de la autoridad legislativa en la sesión ordinaria iniciada el diecinueve y continuada el veintitrés de diciembre de dos mil doce.

"Se concedió la palabra a los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Urena Frausto y Juan Antonio Rodríguez González, para hablar a favor del dictamen; y a los diputados Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra, en contra.

"El presidente expuso que al no haber más oradores en lo general del dictamen relativo a los expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII, lo sometía a consideración de la asamblea con el proyecto de decreto; se formuló la votación correspondiente y precisó que fue aprobado con treinta y siete votos a favor y dos en contra, de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN; precisando que no votaron las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

"7. Discusión del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII, en lo particular.

"Primero, se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

"Luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN separaba el artículo 157, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas.

"Se dio lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila; y se dio el uso de la palabra al diputado Francisco Luis Treviño Cabello, quien parlamentó a favor de la modificación.

"El presidente expuso que, no habiendo más artículos para discutirse en lo particular, se sometía a consideración del Pleno la propuesta de modificación precisada, solicitándose a los diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

"También se concedió el uso de la palabra al diputado Fernando Elizondo Ortiz y el presidente precisó que se ponía a consideración la propuesta del diputado Alfredo, y que quienes quisieran apoyarlo votarían con el botón

verde y los que no, con el rojo; en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen.

"Finalmente, la propuesta de modificación fue desechada al haber existido un empate de veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por lo que éste se aprobaba en lo general y en lo particular; y que contenía, además, el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

"Fin del acta.

"Después de observar lo anterior, este Tribunal Colegiado considera que, al igual que en el desahogo del voto particular, en el tema del análisis en lo particular de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, se dio la misma violación a las reglas del procedimiento legislativo, ya que como se dijo con anterioridad, si conforme al artículo 135 del reglamento interior en comentario, todos los asuntos sobre los que el Congreso deba resolver se someterán a la votación de la asamblea y al ser este asunto uno de los regulados en la propia norma en su artículo 112, es claro que ante el empate de la votación económica, lo procedente era que se llevara a cabo, como norma del proceso legislativo, la votación nominal prevista en el reglamento con seguimiento de cada una de sus reglas ahí contenidas.

"El numeral 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, señala que, vez aprobado en lo general el dictamen relativo a una iniciativa de ley, primeramente se discutirá y aprobará en lo general, para luego en la misma sesión, discutir y en su caso someter a votación, los artículos en lo particular.

"Ante ello, no es suficiente cumplir con las normas del procedimiento legislativo, que el proyecto de ley se haya votado y aprobado por mayoría en lo general, y que los artículos sometidos a votación individual hayan sido votados con empate en la votación económica, ya que la propia norma establece que ante ese empate, procede se lleve a cabo una votación nominal, como ya se dijo en párrafos anteriores.

"Además, es de resaltar que resulta de suma importancia el desahogo puntual de todas y cada una de las etapas del procedimiento legislativo, más aún la que hoy ocupa el presente estudio, es decir, la de votación, ya que una de las etapas fundamentales en el desarrollo de la creación de la norma, es precisamente la de la votación de los integrantes de la Cámara, pues al ser ésta,

la que finalmente decide la aprobación o desaprobación de los proyectos de ley o los diversos asuntos sometidos a votación en el Pleno en el procedimiento legislativo, de ahí, que al no haberse seguido puntualmente esta etapa como una de las más importantes en el proceso de creación de la norma, de ahí que se debió atender con puntualidad y atención el desarrollo completo de las fases que componen la etapa de votación

"Cabe señalar que es criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2010, que cuando existan inconsistencias durante la etapa de votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, aun ante la ausencia de norma expresa, el órgano legislativo debe de tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas y dar sustento a la secuela del procedimiento legislativo, pues de lo contrario, al no hacerlo así, se actualiza una irregularidad trascendental, al soslayarse los requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden tener validez, pues esto sería en detrimento de los principios democráticos consagrados por la Ley Suprema.

"En la ejecutoria de referencia, el Alto Tribunal de la Nación sostuvo lo siguiente:

" ...

"La relación de los hechos acaecidos durante la discusión permite advertir que sí existe una infracción al contenido de los artículos 133 y 134 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, pues se aprecia que el procedimiento fue desatendido por el Congreso del Estado de Oaxaca, pues habiendo duda de la votación, se omitió tomar las medidas mínimas para conocer exactamente la intención de los legisladores, cuando resultaba indispensable considerando la inconsistencia entre la asistencia y los diputados a favor y en contra de la dispensa de trámite.

"Sobre este último aspecto, cabe resaltar que a pesar de que, en apariencia se haya dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 133 del Reglamento Interno del Congreso del Estado de Oaxaca, pues se tomó la votación hasta por tres ocasiones, no se logró salvar las dudas generadas durante la votación. Al respecto, este Alto Tribunal estima que cuando existan inconsistencias durante la votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, a pesar de la falta de norma expresa, el órgano legislativo debe tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas, dejando constancia y documentando puntualmente la secuencia de los hechos.

"En esta virtud, se estima que las irregularidades advertidas resultan trascendentales, pues soslayaron los requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, en demérito del respeto a los principios democráticos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las infracciones evidenciadas durante el procedimiento previo en el que se votó la dispensa de los trámites ordinarios, no convalidan la posterior aprobación por mayoría, pues la falta de certeza de la votación en dicho procedimiento, también se traduce en una infracción a la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 constitucional.

"Así pues, en el caso existe vulneración a tales principios, ya que el procedimiento legislativo da cuenta de diversas inexactitudes que redundan en el desconocimiento certero de lo acontecido en la sesión en la que se aprobó la dispensa de trámite del decreto cuestionado, permitiendo a la postre su aprobación, sin conocimiento preciso de los votos a favor y en contra de ese procedimiento. Por tanto, se actualiza la vulneración a los principios de legalidad y debido proceso reconocidos por la Constitución Federal, lo que provoca la invalidez de las normas emitidas. ...'

"Las anteriores consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P/J. 11/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 882, registro IUS: 161236, del rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.' (se transcribe)

"En resumen, el procedimiento legislativo llevado a cabo por el Pleno del honorable Congreso del Estado de Nuevo León, en lo tocante al voto particular y el voto en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, por el que se incrementa la tarifa impositiva del 2% al 3%, en el pago del impuesto sobre nóminas, no se llevó a cabo cumpliendo en forma total con las normas del debido proceso legislativo, lo que de suyo, resulta violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y debido proceso legislativo, previstos en los artículos 14 y 16 constitucional.

"Cabe destacar que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno, elegido de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, es la deliberación pública, esto es, que los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

"Por otro lado, no puede considerarse irrelevante en el incumplimiento de las reglas del debido proceso legislativo, como lo señala el a quo, el hecho de que el dictamen en lo general haya sido votado y aprobado por la mayoría de los diputados, si como quedó evidenciado, la norma reglamentaria es clara en establecer que una vez que es votado el dictamen, la siguiente etapa del proceso es que se analicen y se sometan a votación en lo individual uno o algunos de los preceptos en lo individual del dictamen general.

"Luego, si en el caso se procedió a ejercer esa prerrogativa por parte de los diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al proponer separar para su análisis en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, para quedar con la misma tasa impositiva del 2% del impuesto sobre nóminas, y éste al ser sometido a votación en forma económica quedó empatado a 21 votos, es decir, ni se aprobó ni se desechó la propuesta, lo procedente era que se sometiera a votación nominal como lo prevén los artículos 135, 136, fracción II y 137 del reglamento interior multicitado.

"Por lo que el hecho de que una mayoría o, incluso, la totalidad de los miembros presentes, se manifieste en el sentido de acordar una decisión en lo general, no puede ser motivo para convalidar los vicios que pudieran presentarse en un procedimiento legislativo, menos aun cuando estos vicios inciden negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.

"Así, se debe entender que el proceso legislativo y el análisis de constitucionalidad del procedimiento son momentos distintos, por lo que lo ocurrido durante el desarrollo del proceso, en el sentido de que una mayoría acordó aprobar en lo general el dictamen de ley, a pesar de las violaciones cometidas en el desarrollo del procedimiento legislativo, es decir, que el proceso legislativo presente ciertos vicios, no puede tomarse como argumento para desestimar los planteamientos de inconstitucionalidad de la quejosa ahora recurrente.

"Además, el presente juicio de control de constitucionalidad se plantea por los contribuyentes que resienten la carga impositiva propuesta por el Ejecutivo Estatal con aprobación del Congreso del Estado, por lo que no existe una identidad con las personas que los conforman y, por ende, no se les puede impedir que a través del juicio de amparo puedan combatir las irregularidades que se dieron en el proceso de creación de la norma.

"De este modo, la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida precisamente como modelo de Estado, porque si bien existe la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, debe asegurarse que exista una efectiva deliberación parlamentaria, pero sobre todo, al cumplimiento de las normas del debido proceso legislativo que como derecho fundamental le confiere a las personas la carta magna en los artículos 14 y 16, en reparo de los derechos fundamentales de legalidad y del debido proceso.

"Incluso, en fecha reciente en sesión pública ordinaria de veinte de enero del dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2012, promovida por diputados integrantes del Congreso del Estado de Jalisco, determinó procedente y fundada la invalidación del Decreto 24158/LIX/12, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el trece de noviembre de dos mil doce, al considerar violaciones al debido proceso legislativo al no haberse respetado los plazos previstos en la norma (veinticuatro horas), para que la totalidad de los diputados hayan tenido conocimiento del dictamen que fue discutido y aprobado por la mayoría.

"Las anteriores consideraciones se invocan como un hecho notorio, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de la consulta a la versión taquigráfica que se encuentra publicada en la página electrónica (Intranet) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Del contenido de dicha acta se desprende en la parte que interesa, la participación del Ministro Luis María Aguilar Morales, que fue del siguiente tenor:

"... Señor Ministro Aguilar Morales: Gracias, señor Ministro presidente. Nada más para agradecer al señor Ministro Pérez Dayán que tomó en

cuenta las consideraciones; pienso que el potencial invalidatorio de este asunto no se encuentra en la falta de justificación a la derogación de esta disposición, sino en el hecho de que a pesar de que no está claro, inclusive, en las actas de las sesiones de esos días, que existió un dictamen para la derogación de esta disposición, de cualquier manera no hay constancia de que se le haya entregado a los diputados este dictamen; si bien, como decía el señor Ministro Valls, no fue impugnado, el hecho es que es una violación al procedimiento legislativo, el que no conste fehacientemente que los diputados hayan sido enterados de este dictamen, al contrario, en las actas solamente se menciona el dictamen en el que se reforma el artículo 28, de la Ley del Notariado del Estado, pero no la derogación, desde luego, que el hecho de que se hubiese hecho sin una explicación o justificación previa puede ser importante; para mí, el elemento invalidatorio se encuentra en la circunstancia de que no fueron informados los diputados con la debida oportunidad, no existe ninguna constancia de que lo hayan recibido, mas que el dicho de que se les entregó, sin que esté probado de ninguna manera; el Ministro instructor pidió un informe al respecto, y en el que se le rindió, simple y sencillamente le dicen que no hay ninguna constancia de que se le dio, que simple y sencillamente se sometió ese dictamen, y que las disposiciones que se consideraron involucradas, se habían –inclusive– acortado los plazos por disposición del propio Pleno del Congreso, lo cual tampoco es muy exacto, porque también en el dictamen se habla del decreto que reforma el artículo 28, de la Ley del Notariado, y que ése era el dictamen que se sometía para estrecharse los plazos legislativos, pero tampoco ahí cuando se hizo este estrechamiento se menciona la reforma o derogación a esta disposición.

"Por eso, aunque coincido con la invalidez que se propone en el proyecto, creo que el argumento invalidatorio se encuentra con mucha más claridad en la circunstancia de que no se le dio a conocer a los diputados esta condición indispensable para que pudieran deliberar respecto de un tema que, sin duda, hubieran conocido fehacientemente. Gracias, señor presidente. ..."

"Del anterior criterio sostenido por el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, se puede advertir con facilidad que, a pesar de lo simple que pareciera la violación formal o al proceso legislativo, ésta no puede pasar desapercibida para analizar y en su caso invalidar el decreto legislativo, ya que, como se dijo, en ese asunto, esa violación redundaba en la violación al principio de democracia deliberativa de que goza todo órgano legislativo.

"Por ende, si en el caso en estudio la violación al debido proceso legislativo estribó en la falta de seguimiento a la deliberación en una de las formas

establecidas en la norma reglamentaria, como lo era llevar a votación nominal tanto el voto particular del diputado disidente contra el dictamen de ley y posteriormente la votación en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado; es claro que esta violación trascendió a la legalidad de las reglas del procedimiento legislativo y sobre todo al principio de democracia deliberativa señalada por el Alto Tribunal, ya que no se puede considerar que al haber sido votado y aprobado por mayoría en lo general tanto el voto particular como el dictamen de reforma, no se puede adelantar si, efectivamente, se colmaron las reglas de votación establecidas en la norma y que de alguna manera podrían influir para determinar la persistencia de empate o bien la mayoría a favor o en contra de la propuesta.

"Es decir, se juzga a priori el resultado final, que por el hecho de que el dictamen fue validado en lo general, resulta irrelevante que se haya desahogado la votación nominal prevista por la norma reglamentaria como regla de proceso, ya que es inexistente el resultado que podría haber alcanzado la votación nominal tanto del voto particular como del dictamen en lo general.

"Se invoca por analogía al presente estudio, por las consideraciones relativas a las violaciones formales legislativas que sí redundan en su inconstitucionalidad, la jurisprudencia 37/2009, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, Novena Época, página 1110, registro IUS: 167520, de rubro y texto siguientes:

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.' (se transcribe)

"A mayor abundamiento, sólo resta decir que de conformidad con el primer párrafo del artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, establece como requisito esencial de temporalidad para la presentación de los dictámenes de ley para su discusión ante el Pleno, lo siguiente:

"(Se transcribe)

"Del contenido del primer párrafo de dicho precepto se advierte claramente como regla del procedimiento legislativo que los proyectos de dictamen sometidos al Pleno deben ser entregados a los diputados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas.

"Se señala lo anterior, ya que del contenido del acta de debates, del diecinueve de diciembre de dos mil doce, se puede apreciar lo siguiente:

"... Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se solicitó al secretario que informara su fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos. ...'

"Ahora, el inicio de la sesión ordinaria de dicha fecha inicio conforme a la referida acta de debates a las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve de diciembre de dos mil doce.

"Esto se corrobora del contenido de dicha acta, la cual en la parte que interesa señala lo siguiente:

"(Se transcribe)

"De lo anterior se destaca que el dictamen de ley sometido a discusión fue entregado por los diputados integrantes de la comisión de hacienda a las trece horas con cincuenta y ocho minutos del día dieciocho de diciembre de dos mil doce, mientras que la sesión en la que se discutiría la ley, dio inicio a las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve siguiente, lo que evidencia, que de igual manera se incumplió con la norma procesal que señala como obligación sin interpretación alguna, el plazo de veinticuatro horas de anticipación, para la entrega a los diputados integrantes del dictamen de ley para su debido análisis y conocimiento, norma del procedimiento legislativo, que de igual manera fue incumplida por la autoridad legislativa en el desahogo del procedimiento legislativo.

"Ante ello y atendiendo al criterio recientemente adoptado por el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2012, el veinte de enero del presente año, y del cual se dio cuenta en párrafos precedentes, resulta claro que de igual manera la Legislatura incumplió con esta etapa del proceso que de igual manera redundaba en violación a los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido pro-

ceso legislativo, así como al principio de deliberación parlamentaria invocado por la superioridad en el precedente. ..."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe determinarse si en el caso existe la contradicción de criterios, pues sólo en tal supuesto es factible que este Pleno emita un pronunciamiento en cuanto al fondo de la presente denuncia.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, por unanimidad de diez votos, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la contradicción de tesis 36/2007-PL, en cuanto a que, de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197 y 197-A de la anterior 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.

Es de precisar 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.

De lo anterior se sigue, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que la existencia de la contradicción de tesis debe estar 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:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

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

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

Sirven de apoyo a lo expuesto, la tesis de jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal P./J. 72/2010 y la tesis aislada XLVII/2009, también del Tribunal Pleno, cuyos rubros, textos y datos de publicación son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tesis: P./J. 72/2010. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, de texto:

"De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el 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

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>2</sup>

De igual modo, con base en dicho criterio, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió las siguientes jurisprudencias:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."<sup>3</sup>

---

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."

<sup>2</sup> Tesis: P. XLVII/2009. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, de texto:

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

<sup>3</sup> Tesis 1a./J. 23/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, de texto:

"El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio'

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>4</sup>

Tomando en cuenta lo anterior, se concluye que, en la especie, sí existe contradicción de criterios, entre los emitidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa y, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, todos del Cuarto Circuito, por las razones que se exponen a continuación.

En principio, se encuentra satisfecho el requisito consistente en que, al resolver los negocios jurídicos sometidos a la consideración de los Tribunales Colegiados de Circuito, se examinó una cuestión jurídica esencialmente igual, relativa a determinar si existieron vicios en el procedimiento legislativo del Decreto Núm. 037, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, en el Periódico Oficial del Gobier-

---

ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe invocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

<sup>4</sup> Tesis 1a./J. 22/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, de texto:

"Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

no del Estado de Nuevo León, que resultaren de carácter trascendente para decretar su invalidez.

En particular, de los diversos vicios que fueron materia de análisis, los Tribunales Colegiados de Circuito en mención, adoptaron posiciones o criterios jurídicos discrepantes al analizar, concretamente, dos vicios en dicho procedimiento:

a) En la forma de llevarse a cabo la votación, tanto del voto particular, como de la discusión en lo particular del dictamen, en relación con el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; y,

b) En la anticipación de entrega del dictamen por no haberse realizado con la anticipación de veinticuatro horas.

Salvo el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, quien no emitió pronunciamiento respecto de este segundo punto.

Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que sí resultaban trascendentes los vicios en el procedimiento legislativo llevado a cabo por el Pleno del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, en relación con la forma de la votación en el voto particular y el voto en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, por el que se incrementa la tarifa impositiva del 2% al 3%, en el pago del impuesto sobre nóminas, ya que no se llevó a cabo cumpliendo en forma total con las normas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, lo que, estimó, resultaba violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y debido proceso, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Dicho órgano colegiado sostuvo que, como la violación al debido proceso legislativo estribó en la falta de seguimiento a la deliberación en una de las formas establecidas en la norma reglamentaria, como lo era llevar a votación nominal el voto particular del diputado disidente contra el dictamen de ley y, posteriormente, la votación en lo particular del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, tal violación trascendía a la legalidad de las reglas del procedimiento legislativo y, sobre todo, al principio de democracia deliberativa, en tanto que no podía considerarse que, al haber sido votado y aprobado por mayoría en lo general tanto el voto particular como el dictamen de reforma, no era posible adelantar si quedaban efectivamente colmadas las reglas de votación establecidas en la norma y que de alguna manera podrían influir

para determinar la persistencia de empate, o bien, la mayoría a favor o en contra de la propuesta.<sup>5</sup>

Adicionalmente, por mayoría de votos, el órgano colegiado de referencia estimó que el precepto 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León era inconstitucional, porque en el procedimiento legislativo para su modificación no se cumplió lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que establece claramente como regla del procedimiento legislativo que los proyectos de dictamen sometidos al Pleno deben ser entregados a los diputados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas, puesto que del contenido del acta de debates de diecinueve de diciembre de dos mil doce, se podía advertir que el dictamen sometido al Pleno no fue entregado a los diputados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas.<sup>6</sup>

Lo anterior, dio lugar a la emisión de las jurisprudencias de rubros:

"NÓMINAS. EL AUMENTO DE LA TASA O TARIFA DE ESE IMPUESTO, ESTABLECIDA EN EL DECRETO 037, PUBLICADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE REFORMÓ EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ES INCONSTITUCIONAL POR VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN."<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Folios 332 y 333 de la sentencia.

<sup>6</sup> Folio 344 de la sentencia.

<sup>7</sup> Cuyos datos de identificación y texto son: Décima Época. Registro IUS: 2006560. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, materia constitucional, tesis IV.1o.A. J/7 (10a.), página 1729.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 11/2011, conceptualizó el principio de deliberación parlamentaria como 'la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.'. Indicó, además, que 'está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. ... Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto.'. En esos términos, al considerar que el artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León establece como regla del procedimiento legislativo, que ante un empate en la reforma sujeta a votación, se desahogue una votación nominal (que consiste en la participación individual de los miembros de la Legislatura, poniéndose de pie, diciendo en voz alta su nombre, apellido y expresando la afirmativa o la negativa sobre la propuesta de reforma sometida a votación), es claro que si en la discusión de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado,

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LOS ARTÍCULOS 48, 49, 49 BIS, 79, 86, 112, 113, 135, 136, 137, 139 Y 141 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ESTABLECEN REGLAS ESPECÍFICAS Y OBLIGATORIAS, PARA LA DELIBERACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS LEYES Y NORMAS GENERALES."<sup>8</sup>

---

que propuso aumentar del 2% al 3% la tasa impositiva, ocurrió un empate, el Congreso no debió volver a votar en lo general la propuesta, junto con otros preceptos puestos también a discusión, pues debió proceder a votar en exclusiva la reforma del artículo 157 de manera nominal. Por tanto, al no atender el procedimiento legislativo previsto, es claro que la modificación al mencionado artículo 157 es inconstitucional por no haber cumplido con el principio de deliberación y participación parlamentaria, ya que se impidió, en perjuicio del gobernado, cumplir con uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno representativo y popular que establecen los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal. En efecto, es a través de la deliberación pública, como los ciudadanos, con el actuar de sus representantes, toman las decisiones colectivas en un debate abierto, que es propio de la democracia y cuya expresión culminatoria da la regla de acatamiento para la mayoría. De manera que la voluntad parlamentaria, al ser restringida por las omisiones en el desarrollo de la votación, se constituye en una violación a las formalidades del procedimiento legislativo que afecta los referidos principios y derechos constitucionales, sin los cuales no puede tener validez la aprobación de las normas."

<sup>8</sup> Cuyos datos de localización y rubro son: Décima Época. Registro IUS: 2006562. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, materia constitucional, tesis IV.1o.A. J/6 (10a.), página 1817.

"Del contenido de los artículos 48, 49, 49 Bis, 79, 86, 112, 113, 135, 136, 137, 139 y 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se desprenden como reglas del proceso legislativo las siguientes: a) Los proyectos para ser discutidos tanto por las comisiones respectivas, como por el Pleno, deben presentarse, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión, a los diputados integrantes (48 y 49); b) En el caso de que se proponga voto particular que modifique el proyecto de ley, se procederá a la deliberación y aprobación o desaprobación, en los términos previstos en la norma (49 y 49 Bis); c) Las sesiones tendrán el carácter de ordinarias y extraordinarias, y las primeras tendrán lugar a partir de las once horas en los días previstos en la norma (79); d) La Legislatura por mayoría podrá constituirse en sesión permanente para el desahogo total de los asuntos iniciados (86); e) El dictamen a una iniciativa de ley se discutirá en lo general y de ser aprobado, en la misma sesión se discutirá en lo particular separando los artículos que lo ameriten y se someterá a votación de la asamblea (112); f) La asamblea puede votar para su resolución el dictamen de ley originalmente presentado, o bien, por el voto particular de alguno de sus integrantes (113); g) Todos los asuntos sobre los que el Congreso deba resolver, se someterán a votación de la asamblea (135); h) Para la aprobación de los asuntos se establecen tres clases de votación: por cédula, nominal y económica. La votación nominal habrá de desahogarse en todos los casos sometidos a la asamblea cuando exista un empate en la votación económica o cuando el pleno decida que el asunto lo amerita; dicha votación consiste en que cada miembro de la Legislatura se ponga de pie y diga en voz alta su nombre y apellido expresando el sentido de su voto (136, 137 y 139); y, finalmente, i) Todos los asuntos se resolverán por mayoría simple de votos de los presentes con las salvedades previstas en la norma (141). En ese sentido, la desatención a alguna de las citadas reglas del procedimiento legislativo, como lo es la relativa a los métodos de votación para determinar la mayoría de la reforma en caso de empate, transgrede los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo, así como el principio de deliberación parlamentaria conceptualizado en la jurisprudencia P./J. 11/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque dicha omisión impide cumplir uno de los elementos esenciales de la

Por su parte, los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa (en lo que hace a ambos vicios), así como el entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa (por lo que hace al primer vicio), todos del Cuarto Circuito, determinaron negar el amparo impetrado, al considerar, en términos similares, que el procedimiento legislativo que concluyó con la emisión del Decreto Legislativo Núm. 037 que establece las reformas, adiciones y modificaciones a las disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no contiene violaciones de tal trascendencia que obligue a estimar su inconstitucionalidad.

De manera particular, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito concluyó que no existía vulneración a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica ni al principio de representatividad, porque atendiendo a las particularidades del caso, no se advertía el incumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política del Estado, consistentes en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados, y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77 de tal Norma Fundamental.

Dicho órgano colegiado indicó que, aun cuando pudiera estimarse que el contenido del artículo 136, fracción II, del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso del Estado, lleva a considerar que cuando existe votación económica empatada debe efectuarse la nominal, tal circunstancia no impidió el cumplimiento de las formalidades mínimas del procedimiento establecidas en la propia Constitución Local, tampoco vulneró los principios en que se funda la democracia representativa, fundamentalmente, el principio deliberativo, porque en el Pleno del Congreso se dio oportunidad a que todos los diputados que quisieran intervenir en el debate lo hicieran exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen.

El órgano colegiado de referencia también estableció que no se violó el principio de democracia representativa, porque:

---

democracia en nuestro sistema de gobierno representativo y popular a que se refieren los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal, ya que la falta de la deliberación pública afecta la legalidad del procedimiento legislativo, pues es a través de ella como los ciudadanos, con el actuar de sus representantes, toman las decisiones colectivas en un debate abierto, que es propio de la democracia y cuya expresión culminatoria da la regla de acatamiento para la mayoría. De manera que la voluntad parlamentaria, al ser restringida por las omisiones en el desarrollo de la votación, se constituye en una violación a las formalidades del procedimiento legislativo que afecta los referidos principios y derechos constitucionales, sin los cuales no puede tener validez la aprobación de las normas."

1. Se dio la oportunidad a todos los diputados de participar en la discusión sobre el aumento de la tasa del impuesto, en la aprobación del dictamen de la comisión, en cuyas reuniones de trabajo participaron también otros integrantes de la Legislatura.

2. Habiendo contado con quórum legalmente requerido y habiendo otorgado igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, en la especie, se dio una auténtica discusión.

3. Se cumplieron los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como los democráticos, porque el órgano legislativo, antes de un órgano decisorio, se comportó como un órgano deliberante, en el que encontraron cauce de expresión las opiniones de todos los grupos parlamentarios que quisieron proponerlas.

4. El hecho de que la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León quedara empatada y no se efectuara la votación nominal, carece de relevancia jurídica, al haberse aprobado de manera general el dictamen, previa discusión sobre el tópico, cumpliéndose con ello las formalidades mínimas trascendentes establecidas en la Constitución Local.

En relación con la otra violación al procedimiento legislativo, estableció que no existía violación a los artículos 48 y 49 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso, porque el secretario certificó que el dictamen se circuló a los diputados con más de veinticuatro horas de anticipación.

Por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito sostuvo la constitucionalidad del decreto, con apoyo en los siguientes argumentos:

1. Que las violaciones formales alegadas no trascienden de manera fundamental a la norma misma, por lo que tampoco trascienden en su contenido y, por ende, no afectan su validez, pues los requisitos a que aluden únicamente facilitan el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Congreso, pero al aprobarse las reformas, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no puede verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

2. Se cumplió lo dispuesto en el artículo 112 del Reglamento del Congreso Interior del Estado de Nuevo León, porque no se restringió el derecho de los integrantes de la Legislatura de presentar alguna propuesta en lo particular, para ser sometida a su discusión, lo que aconteció antes de votar el

dictamen en lo general, mediante el voto particular, y después de que éste había sido aprobado por mayoría de votos, a través de la propuesta de modificación al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

3. La existencia de un empate en las votaciones intermedias relativas al voto particular o a la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda, sin haberse realizado la votación nominal, no resulta una violación trascendente que pueda invalidar el contenido de la norma, ya que, finalmente, la votación del dictamen, en lo general, incluyó la reforma al citado precepto 157, el cual se aprobó por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra.

4. Resulta intrascendente el hecho de que, tanto el voto particular, como la propuesta de modificación al artículo 157, hubieran sido rechazados, pues el dictamen se aprobó por mayoría de los presentes en ese momento, sin que se especificara en algún momento que no se votaba en relación con el aumento de la tasa relativa al impuesto sobre nóminas.

5. Si bien no se acató el contenido de la fracción II del artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, lo cierto es que ello versa en una violación formal intrascendente para afectar la validez o constitucionalidad del precepto modificado, pues tal requisito únicamente facilita la aprobación del proyecto de que se trate, pero al haberse aprobado en lo general, resulta intrascendente la apertura a votación nominal.

6. No se transgredió el artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, porque la aprobación del dictamen, en lo general, se efectuó por mayoría de los integrantes de la asamblea y, dado que, respecto de la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no se llegó a un acuerdo por mayoría, tal propuesta se rechazó.

7. Las violaciones posteriores a la aprobación del dictamen en lo general, no trascienden, porque ocurrieron después de que se aprobara la reforma al artículo 157 de la ley.

8. De la lectura del Diario de Debates se advierte que el secretario asentó que el expediente que contiene el dictamen que originó el Decreto Núm. 037, se circuló con más de veinticuatro horas de anticipación.

9. No hay violación al proceso legislativo, porque todos los legisladores estatales convinieron en convertir la sesión de ordinaria a permanente, por lo que resulta irrelevante para determinar la validez la expresión de los motivos para hacerlo.

10. No se violentó el principio de representación de gobierno, porque el dictamen, en lo general, se aprobó después de varias intervenciones de los oradores y discusiones en la asamblea, por lo que se cumplió con lo previsto en los numerales 30 y 70 de la Constitución Local, así como el precepto 41 de la Constitución Federal.

Finalmente, el entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, al analizar las violaciones al procedimiento legislativo, sostuvo:

1. Que se comparte el criterio del Juez de Distrito en el sentido de que la omisión de efectuar la votación nominal referida a un voto particular y propuesta de modificación en el proceso legislativo, no es trascendente, en la medida de que, finalmente, el dictamen que contenía el incremento del impuesto de mérito fue aprobado por el órgano legislativo, por mayoría de treinta y siete votos a favor y publicado oficialmente; además, que no se advertía que alguno de los legisladores hubiera formulado objeción en cuanto a la identificación de los votantes y el sentido de éstos al momento del conteo, o bien, que el voto particular mencionado obtuviera mayoría.

2. A mayor abundamiento, consideró que eran inoperantes, ya que aun cuando pudiera considerarse que existen infracciones al proceso legislativo, éstas no causan perjuicio, toda vez que el voto particular formulado no modifica el dictamen de la comisión, en cuanto a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, habida cuenta que no incluye esa norma general impugnada mediante el juicio de amparo de origen y respecto a la propuesta de modificación del dictamen, por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para que se modificara la tasa del impuesto sobre nóminas del 2% al 3%, que realizó el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, después de la votación del dictamen en lo general, tampoco causaba perjuicio a la recurrente, porque ese mismo diputado fue quien voto a favor de la tarifa del 3% que se estableció en el dictamen de la comisión, cuyo resultado fue de 32 votos a favor, dos votos en contra y tres abstenciones, del quórum de 42 diputados presentes.

De lo reseñado se advierte, por un lado, que la totalidad de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, convinieron en el hecho de que, durante el desahogo de la sesión en que se discutió y aprobó el Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, consistente en el incremento del 2% al 3% al impuesto sobre nóminas, el Congreso del Estado incurrió en violaciones al procedimiento legislativo, empero, sólo el Primer Tribunal

Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideró que las violaciones eran de trascendencia tal, que afectaban la constitucionalidad del precepto, siendo que los restantes órganos jurisdiccionales las estimaron intrascendentes.

Como se advierte del análisis comparativo de los criterios referidos, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a diferentes conclusiones, en relación con el mismo tema jurídico.

Asimismo, la diferencia de criterios se presenta en las consideraciones, razonamientos e interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas, como se advierte de las ejecutorias que obran en copias certificadas en el expediente en que se actúa y de los argumentos expresados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes para sustentar sus criterios.

Así, la materia de contradicción es determinar si las violaciones en el procedimiento legislativo del Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación de la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, con que se incrementó la tasa del impuesto sobre nóminas del dos al tres por ciento, consistente en: la forma de llevarse a cabo la votación, tanto del voto particular, como de la discusión en lo particular del dictamen, en relación con el artículo 157 y en la entrega del dictamen, por no haberse realizado con la anticipación de veinticuatro horas, son de tal trascendencia que provocan la inconstitucionalidad de la norma.

No representa obstáculo para la integración de la contradicción de tesis el hecho de que, mediante circular 11/2014, el secretario ejecutivo del Pleno y de la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, informara que, en sesión ordinaria celebrada el veintitrés de abril de dos mil catorce, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó el Acuerdo General 10/2014, relativo a la conclusión de funciones del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, con residencia en Monterrey, Nuevo León, y su transformación en Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo circuito y sede. Hecho que se fijó para las veinticuatro horas del cinco de mayo de dos mil catorce, en que deben concluir las funciones del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, con residencia en Monterrey, Nuevo León, y a partir del seis de mayo del mismo año iniciar funciones como Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, con residencia en la misma ciudad.

Lo anterior, pues aun cuando se determinó cambiar la competencia del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito,

para convertirlo especializado únicamente en la materia laboral, por el grado de importancia que reviste el asunto, se hace necesario analizar la totalidad de los argumentos sostenidos por los tribunales contendientes, a fin de determinar lo que corresponda, en relación con la constitucionalidad del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Máxime, porque no debe perderse de vista que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 215, 216 y 217 de la Ley de Amparo en vigor, la finalidad de resolver las contradicciones de tesis, es resguardar el principio de seguridad jurídica, mediante el establecimiento del criterio jurisprudencial que debe prevalecer, evitándose, con ello, que sobre un mismo tema jurídico, los diversos órganos jurisdiccionales sigan dictando resoluciones contradictorias.

Apoya lo anterior, la tesis 2a. LI/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL HECHO DE QUE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE ESPECIALICE EN UNA MATERIA DIVERSA A LA EN QUE EMITIÓ UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES, NO ES OBSTÁCULO PARA DECRETAR SU EXISTENCIA."<sup>9</sup>

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Por principio, cabe señalar que el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

---

<sup>9</sup> Cuyos datos de identificación y texto son: Novena Época. Registro IUS: 167286. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, materia común, tesis 2a. LI/2009, página 269.

"Del artículo 197-A de la Ley de Amparo se advierte que la finalidad de la contradicción de tesis estriba en eliminar las situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica que suscitan la posible divergencia en la interpretación judicial del derecho, derivada de la actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito, al ser órganos jurisdiccionales terminales en sus respectivas circunscripciones territoriales; por ello, el hecho de que un Tribunal Colegiado de Circuito se especialice en alguna materia diversa a aquella en que emitió uno de los criterios contendientes no implica que ésta sea inexistente por considerar que dicho órgano jurisdiccional ya no está en posibilidad de reexaminar su criterio o incluso modificarlo, pues la tesis sustentada conserva su valor objetivo en el sistema jurídico. Sostener lo contrario sería ilógico, pues se llegaría al absurdo de que tal criterio se congelara, ocasionando que cuando otro Tribunal Colegiado o los sujetos legitimados plantearan alguna contradicción con ese criterio, siempre se resolvería que ésta es inexistente, sin tomar en cuenta que dicho criterio puede resultar orientador, cuando se trate de una tesis aislada, e incluso, de ser jurisprudencia, obligatorio para los Juzgados de Distrito o tribunales del orden federal o común, en términos del artículo 193 de la citada ley, lo que generaría incertidumbre jurídica."

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, Tribunales Militares, Agrarios y Judiciales del Orden Común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

El precepto transcrito, establece la obligatoriedad, con carácter de jurisprudencia, de las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas, entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas cuando menos por ocho votos.

Al respecto, es oportuno citar, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 2/2004, de rubro y texto siguientes:

"JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno."<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Localización: [J]; Novena Época. Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 130, tesis 1a./J. 2/2004.

Previo a abordar el estudio particular que nos ocupa, en principio, resulta importante mencionar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2001,<sup>11</sup> reconoció que existe la posibilidad de que dentro del procedimiento legislativo puedan darse violaciones de carácter formal que trasciendan de manera fundamental a la norma misma; de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad, pero al mismo tiempo, estableció también que pueden darse violaciones de la misma naturaleza que no trasciendan al contenido mismo de la norma y, por ende, no afecten su validez

A manera de ejemplo, para determinar la trascendencia de la violación de carácter formal en el proceso legislativo que culmina con la expedición de una norma general, en la ejecutoria de referencia, el Tribunal Pleno estableció:

"Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental en el contenido de la norma provocando su invalidez.

"En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hu-

---

<sup>11</sup> Novena Época. Registro: 188907. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 94/2001, página 438.

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.—Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.

"Acción de inconstitucionalidad 25/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez."

bieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto, los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario.<sup>12</sup>

De dicho criterio, de observancia obligatoria en términos de la diversa jurisprudencia 2a./J. 116/2006,<sup>13</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA.", se advierte la existencia de una primera regla general, a saber, que no todas las violaciones de carácter formal del proceso legislativo trascienden al contenido de la norma; de manera que no siempre afectan su validez.

<sup>12</sup> Lo subrayado es por parte de este Pleno de Circuito.

<sup>13</sup> Novena Época, Registro IUS: 174314. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, materia común, tesis 2a./J. 116/2006, página 213. Texto: "La circunstancia de que no se haya publicado tesis de jurisprudencia relativa a una acción de inconstitucionalidad en cuya resolución se declaró la invalidez de alguna norma general, no es óbice para que los Tribunales Colegiados de Circuito apliquen el criterio sostenido en ella, pues de conformidad con el artículo 43, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias pronunciadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por lo menos por ocho votos, son de observancia obligatoria y conforme al artículo 44 de la ley citada, la resolución se inserta de manera íntegra en el Diario Oficial de la Federación así como en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado. Además, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas en esos términos, se entienden comprendidas en el supuesto a que se refiere el punto quinto, fracción I, inciso D), del Acuerdo General Plenario 5/2001, que establece: 'QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando: ... D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.'"

En la diversa acción de inconstitucionalidad 9/2005,<sup>14</sup> el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación aprobó la tesis aislada P. XLIX/2008, de rubro y texto siguientes:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

De la transcripción anterior se advierte, esencialmente, que el Máximo Tribunal del País sostuvo que la determinación del potencial invalidatorio de las irregularidades que se hagan valer respecto del proceso legislativo, debe efectuarse tomando en consideración dos principios: 1) El de economía procesal y 2) El de equidad en la deliberación parlamentaria.

En la ejecutoria con que se falló la referida acción de inconstitucionalidad 9/2005,<sup>15</sup> el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció lo siguiente:

"A juicio de esta Suprema Corte, la violación de las formalidades dentro de un procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucio-

<sup>14</sup> Novena Época. Registro IUS: 169493. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, tesis P. XLIX/2008, página 709.

<sup>15</sup> Consultable con el número de registro 19362. 9a. Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1180. Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional.

nal sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, y que es precisamente nuestro modelo de Estado por disposición expresa de la Constitución Federal en sus artículos 39, 40 y 41.[16] En nuestra opinión, es claro que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria,[17] que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.[18]

"Este último principio está estrechamente vinculado con las características y el valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos singularizados por el pluralismo político, como es el caso de nuestro país y de la mayor parte de democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso no solamente porque en su contexto las decisiones se toman por una determinada mayoría de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías políticas como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo –y a la necesidad de imponer su respeto incluso a los legisladores mismos cuando actúan como órgano de reforma constitucional–.

"En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todas los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

"Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar absolutamente cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, quedaría sin sentido la dimensión deliberativa de la democracia. Precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a menos que su opinión coincida con un número suficiente de otras fuerzas políticas. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías al regular, por citar algunos ejemplos, la formación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión, o el reflejo de las conclusiones en los correspondientes soportes documentales.

"Así, en conclusión, el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal,[19] y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

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

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

"El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto–, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos."<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Las notas que cita el texto al pie son:

[16.] "Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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."

"Artículo 41. ... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y ..."

[17.] Sobre el tema de la importancia en la deliberación parlamentaria, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en diversos precedentes, tales como la controversia constitucional 36/2001 y la acción de inconstitucionalidad 11/2002, esencialmente en el sentido de que uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública de los órganos legislativos, en tanto que son los ciudadanos, a través de sus representantes, los que toman las decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, en el que se hayan equilibrado las razones a favor y en contra de las diversas propuestas.

[18.] El trasfondo de justificación de los dos principios es, nótese, el mismo: la necesidad de poner los procedimientos parlamentarios y la evaluación de su seguimiento y respeto al servicio de la expresión auténtica de la voluntad de los representantes ciudadanos.

[19.] "Artículo 14. ... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

De la ejecutoria anterior se advierte que la razón de ser de todo procedimiento legislativo, integrado por sus diversas fases: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de vigencia, es brindar seguridad jurídica, precisamente a través del cumplimiento de las formalidades previstas, a fin de evitar que se legisle en forma irresponsable o que se adopten decisiones de manera precipitada o irreflexiva; de ahí que el Alto Tribunal ha sostenido que las violaciones al procedimiento legislativo pueden trascender o no al plano constitucional invalidatorio de la norma, en la medida en que se afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

Dicho criterio fue reiterado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2010,<sup>17</sup> de donde derivó la jurisprudencia P./J. 11/2011, de rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en un Estado democrático, la Constitución impone requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales éstas no pueden considerarse válidas, de modo que para lograr el respeto a los principios de democracia y representatividad contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, cómo se crean o reforman, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo aseguran el cumplimiento de los principios democráticos. Así, cuando existen inconsistencias durante la votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, a pesar de la falta de norma expresa, el órgano parlamentario debe tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas, dejando constancia y documentando puntualmente la secuencia de los hechos, pues de no hacerlo se actualiza una irregularidad trascendental, al soslayar los requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas,

---

"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."

<sup>17</sup> Novena Época. Registro: 161236. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 11/2011, página 882.

sin los cuales no pueden ser válidas, en demérito del respeto a los principios democráticos consagrados por la propia Ley Suprema."

En la ejecutoria correspondiente, la Suprema Corte, en primer lugar, reiteró su estimación de que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios; por lo que, para determinar la trascendencia de las violaciones formales al procedimiento legislativo, debe evaluarse el cumplimiento de los siguientes estándares:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. Esto es, que se permita tanto a las mayorías, como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Criterios que deben analizarse, no sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del proceso legislativo, sino evaluarse en su integridad, porque lo que debe determinarse es si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final.

Hecha la precisión anterior, es oportuno mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la citada **acción de inconstitucionalidad 19/2010**, estimó que las irregularidades advertidas resultaron trascendentales, en tanto que el proyecto de reforma fue presentado y se solicitó se determinara "por urgente y obvia resolución su aprobación", y en la votación de esa petición hubo discrepancias en los recuentos de las votaciones, sin que se rectificara el número de presentes, desatendiéndose por el Congreso el procedimiento, ya que, al existir duda en la votación, se omitió tomar las medidas mínimas para conocer con exactitud la verdadera intención de los legisladores, lo cual era indispensable, dada la incongruencia entre la asistencia de los diputados y su votación a favor y en contra, sobre la dispensa de trámite, por

lo que se soslayaron los requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de normas, sin los cuales no podían considerarse válidas, en demérito al respeto de los principios democráticos consagrados en la Constitución.

Por otra parte, en la acción de inconstitucionalidad 52/2006, el Máximo Tribunal de la Nación aprobó la siguiente jurisprudencia P./J. 34/2007,<sup>18</sup> de rubro y texto siguientes:

"LEYES ELECTORALES. EL PLAZO EN QUE DEBEN PROMULGARSE Y PUBLICARSE, Y DURANTE EL CUAL NO PODRÁ HABER MODIFICACIONES SUSTANCIALES A LAS MISMAS, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO JUSTIFICA LA URGENCIA EN SU APROBACIÓN POR EL ÓRGANO LEGISLATIVO QUE ELUDA EL PROCEDIMIENTO QUE DEBA CUMPLIRSE.—El artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, prevé que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no se les podrán realizar modificaciones sustanciales; sin embargo, el citado plazo no constituye un motivo para calificar de urgente la dispensa de trámite de una iniciativa de reforma legal que rige aspectos fundamentales del proceso electoral, ya que lo que la mencionada disposición garantiza es la certeza en la regulación del proceso electoral que se realizará a nivel federal o local, mas no autoriza a los órganos legislativos a hacer uso de ella para justificar la urgencia de aprobar una norma general electoral, eludiendo el procedimiento legislativo correspondiente. En efecto, el citado artículo debe armonizarse con los demás principios o valores constitucionales, entre ellos, el de que la aprobación de una ley debe ser producto de la deliberación de todas las fuerzas representativas, asimismo el de certeza electoral que obliga al Poder Legislativo a actuar con la suficiente anticipación que permita el desarrollo del procedimiento legislativo ordinario. Por consiguiente, la pretensión del órgano legislativo de cumplir con el citado plazo constitucional para reformar una ley electoral, no justifica que las mayorías que lo componen eludan el procedimiento legislativo que debe seguirse para la aprobación de reformas sustanciales a las leyes electorales e imponerse, de esta forma, a las minorías."

<sup>18</sup> Novena Época. Registro: 172480. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia constitucional, tesis P./J. 34/2007, página 1519.

En la citada acción de **inconstitucionalidad 52/2006**, la razón invalidante de la ley, advertida por el Alto Tribunal, consistió en que, de acuerdo con el acta, el Congreso respectivo en el desarrollo del procedimiento legislativo, mediatizado por la "urgencia" alegada por uno de los diputados que presentó la iniciativa, se obvió que la reforma pasara previamente a la Comisión Dictaminadora. Falta que redundó en el desconocimiento de la iniciativa legal en cuestión, la ausencia de motivación de la solicitud de dispensa de trámite y, por ende, la deficiente discusión del proyecto, impidiendo, con ello, que las distintas fuerzas políticas estuvieran en posibilidad de conocer la iniciativa planteada.

Esto es, consideró, en ese caso, que la dispensa de ciertos trámites preparatorios a la discusión plenaria, sí impidió que las distintas fuerzas políticas pudieran conocer las iniciativas planteadas y debatir con verdadero conocimiento de su contenido y alcance, pues la iniciativa fue presentada el mismo día en que fue discutida, sin un conocimiento previo de todos los integrantes del Congreso, dispensándose por mayoría que fuera dictaminada en comisiones, sin que se justificara tampoco la urgencia al amparo de la cual podría sostenerse la aprobación de la ley.

Además, el Máximo Tribunal de la Nación también analizó el tema de violaciones en el proceso legislativo, en la **acción de inconstitucionalidad 107/2008**, en la cual consideró que la reforma analizada era ilegal, porque las distintas fuerzas políticas se encontraron impedidas para conocer de la iniciativa planteada y que sería discutida, lo que produjo la imposibilidad de que se llevara a cabo el debate democrático que debía existir en el órgano legislativo, ello en virtud de que, al haberse dispensado los trámites de la lectura del desarrollo de la sesión y haberse entregado los dictámenes a los diputados al inicio de tal sesión, no existía seguridad de que los legisladores tenían conocimiento del contenido de los dictámenes que debían ser discutidos, como lo marcan las normas que regulan el proceso deliberativo para la aprobación de normas generales.

Lo anterior, porque la razón invalidante de la norma fue que se dispensaron los trámites de primera y segunda lecturas sin que se justificara la urgencia para ello, y en la propia sesión se votaron las iniciativas, siendo aprobadas, cada una de ellas, por una mayoría de quince votos, con ocho en contra y una abstención, y ese mismo día se remitieron al Ejecutivo para su promulgación y publicación, lo que produjo la imposibilidad de que se llevara a cabo el debate democrático, pues era evidente que en esas circunstancias no hubo tiempo suficiente para conocer y estudiar las iniciativas y de realizar un

debate real, además de que la falta de la etapa indicada impidió que se asegurara el conocimiento del contenido de los dictámenes en discusión.

Respecto de las acciones de inconstitucionalidad, cabe citar, por último, que en sesión de veinte de enero pasado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 65/2012. La lectura de las consideraciones del fallo dejan claro que, nuevamente, se destacó que para la determinación de la trascendencia de las violaciones al procedimiento constitucional, que determinen la inconstitucionalidad de la norma general, debe vigilarse el cumplimiento de los principios, que no afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa, como modelo de Estado.

Así es, en dicha ejecutoria, la Suprema Corte destacó lo siguiente:

"Sobre lo que aquí ocupa, cabe señalar que este Alto Tribunal ha sostenido que las violaciones al procedimiento legislativo pueden trascender al plano constitucional y por ende, tener un potencial invalidatorio de la norma en la medida en que afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

"En función de lo anterior, en el análisis del potencial invalidatorio de las irregularidades hechas valer respecto del proceso legislativo debe vigilarse el cumplimiento de dos principios: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que se refiere, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

"Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis aislada P. XLIX/2008, cuyo contenido es el siguiente:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de

ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.<sup>19</sup>

"Asimismo, el Tribunal Pleno ha considerado que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento del siguiente estándar:

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

"2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

"3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas."<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, página 709.

<sup>20</sup> Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis: P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL.". Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, tesis P. L/2008, página 717.

Al examinarse la litis, materia de la acción de inconstitucionalidad en cita, respecto al proceso de creación normativa en el Estado de Jalisco, específicamente, la derogación de la fracción XI del artículo 9 de la Ley del Notariado de dicha entidad federativa, el Tribunal Pleno consideró que se violentaron los principios de seguridad jurídica y de deliberación parlamentaria, porque no se demostró en el expediente del decreto que contiene la reforma a la ley, que los diputados que la aprobaron hubieran tenido conocimiento previo, sobre todo lo relativo a la porción normativa impugnada, en tanto que no se hizo constar que recibieron la copia del dictamen con el acuse de recibo que demostrara la entrega de tal dictamen.

En forma específica, el Alto Tribunal estableció:

"En ese sentido, como se anticipó, se vulneran los principios de seguridad jurídica y de deliberación parlamentaria, debido a que del análisis de los medios de prueba existentes no puede afirmarse que la voluntad de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco –plasmada aparentemente al derogar la fracción XI, del artículo 9o., de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco– tuvo un antecedente que permitiera a los legisladores contar con los elementos necesarios para poder discutir y aprobar una porción normativa que no tenía relación con lo que originalmente fue aprobado en la sesión celebrada el catorce de septiembre de dos mil doce (ni tampoco con lo analizado por el gobernador), es decir, lo relativo a la reforma del artículo 28 de la Ley del Notariado de Jalisco.

" ...

"Sin embargo, se insiste, de las constancias de autos no se desprende prueba alguna que demuestre que los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, previo a la sesión ordinaria correspondiente, recibieron copia del dictamen de Decreto 24158/LIX/12; por el contrario, se advierte que en atención al proveído dictado el quince de febrero de dos mil trece –a través del cual, se requirió al Congreso del Estado de Jalisco, por el acuse de recibo que demostrara la entrega del dictamen en el que se proponía derogar la fracción XI, del artículo 9o. de la Ley del Notariado de dicha entidad–, los delegados del Poder Legislativo Local, dieron respuesta señalando:

" ...

"Se arriba a lo anterior, sin que implique obstáculo alguno el hecho de que en la sesión ordinaria de veinticinco de octubre de dos mil doce, se haya justificado tanto la dispensa de la primera y segunda lecturas del dictamen de

decreto que atiende las observaciones del titular del Poder Ejecutivo a la minuta de Decreto Número 24118/LIX/12, que reforma el artículo 28 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, así como el estrechamiento de términos, bajo el argumento de que con 'anterioridad' se les había entregado a los diputados copia del dictamen respectivo. Ello, debido a que según quedó precisado en párrafos precedentes, de las constancias de autos no se desprende alguna que demuestre que los diputados previo a la sesión recibieron copia del dictamen de Decreto 24158/LIX/12 y, por ende, que tuvieron conocimiento de su contenido a fin de estar en aptitud de discutir y aprobar precisamente la porción normativa impugnada.

"Tampoco resulta óbice el que se haya leído una síntesis del referido decreto, como para poder considerar que los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, tuvieron conocimiento de la derogación de la fracción XI, del artículo 9o., de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco; ya que según se puede advertir tanto del acta de la sesión ordinaria del veinticinco de octubre de dos mil doce, como del Diario de Debates de la misma fecha, la síntesis que aparentemente se leyó se hizo consistir en lo siguiente:

"... Dictamen de decreto que atiende las observaciones del titular del Poder Ejecutivo a la minuta de Decreto Número 24118/LIX/12, que reforma el artículo 28 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco ..."

"Lo cual, de ninguna manera refleja que los diputados que aprobaron el dictamen de Decreto 24158/LIX/12, tuvieron conocimiento precisamente de la porción normativa impugnada.

"En ese sentido, del análisis del caudal probatorio no puede sostenerse consecuentemente que al aprobar el referido dictamen de decreto los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, estuvieron en aptitud de debatir respecto de la derogación de la fracción XI, del artículo 9o., de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, precisamente, por no haber tenido conocimiento previo de lo que realmente se aprobó.

"Sobre el particular, cabe señalar que de considerar que con la simple aprobación del decreto impugnado por parte de los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, se convalidan los vicios evidenciados; implicaría permitir prácticas irregulares (que como en la especie, con el pretexto de 'perfeccionar' cierta normatividad, la comisión respectiva sin justificación alguna incorpora en un dictamen la derogación de un numeral que no tiene relación con las observaciones realizadas por el gobernador del Estado a un primer dictamen de decreto aprobado por el Congreso dentro de

un procedimiento legislativo) que evidentemente repercuten en el gobernado, por la inseguridad jurídica que genera el conocimiento precipitado y posiblemente improvisado de las iniciativas que son sometidas a su consideración. Lo que de alguna manera desnaturaliza la razón de ser todo procedimiento legislativo, esto es, brindar seguridad jurídica.

"No pasa inadvertido para quienes resuelven que conforme al artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco tenían a su alcance la moción para interrumpir lo relacionado con el Decreto 24158/LIX/12; sin embargo, en la especie dicha figura no estuvo en posibilidad de que se presentara, debido a que no se advierte que los diputados que aprobaron dicho dictamen tuvieron previamente conocimiento del mismo y sobre todo lo relativo a la porción normativa impugnada. Además de que el decreto impugnado fue aprobado por la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, cuyo encargo terminó justo antes de dar inicio a la Legislatura cuyos integrantes son los que interponen la acción de inconstitucionalidad que aquí nos ocupa."

Así, la razón fundamental para considerar que, en ese caso concreto, las violaciones formales del proceso legislativo trascendieron a la constitucionalidad de la ley, radicó en que **no se demostró que los representantes populares hubieran tenido conocimiento de forma plena y previa del dictamen que fue aprobado.**

Esto es, en la citada acción de inconstitucionalidad 65/2012, se estimó que existían violaciones al procedimiento legislativo, porque se incluyó la derogación de una norma en un dictamen en el que solamente debía hacerse alusión a las observaciones propuestas por el Ejecutivo, sin que se justificara esa propuesta; además de que no existía constancia que acreditara fehacientemente que los diputados tuvieron conocimiento de dicho documento con la debida anticipación que permitiera su deliberación y que se dispensaron sus lecturas, leyéndose una síntesis que nada decía al respecto; vicios que trascendieron al principio de democracia deliberativa definido en la propia ejecutoria, precisamente, por la incertidumbre existente sobre si, al aprobarse la derogación en comento, los diputados integrantes de la Legislatura tenían conocimiento de esa modificación, contenida en el dictamen de referencia.

Establecido lo anterior, y partiendo de tales premisas, este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, considera que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es el que coincide con el sustentado por los Tribunales Segundo y Tercero en Materia Administrativa, así como del entonces Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y Administrativa del mismo circuito, donde establecieron que, en el proceso de modificación al

artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, las irregularidades cometidas en torno a la votación, no trascendieron para declarar la inconstitucionalidad de la norma, ya que, finalmente, no impactaron en la calidad democrática.

### **Normatividad**

Para corroborar el anterior aserto, debe analizarse el proceso de creación normativa en el Estado de Nuevo León, en los términos en que se encuentra previsto en la Constitución Local y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Pues bien, los artículos 55, 56, 59, 60, 63, fracción VII, 70, 71, 73, 75, 77 y 85, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, textualmente disponen:

"Artículo 55. La Legislatura tendrá cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones. El primero se iniciará el día 1o. de septiembre y terminará el día 20 de diciembre; el segundo comenzará el día 1o. de marzo y terminará el día 1o. de junio; ambos periodos podrán ser prorrogados hasta por treinta días."

"Artículo 56. Tanto para la instalación como para la apertura de sesiones del Congreso se requiere la presencia de la mayoría de los diputados, de no reunirse por cualquier causa el quórum necesario, una vez que éste haya sido completado, el Congreso decidirá sobre la manera de compensar las faltas del inicio del periodo y tomará las providencias necesarias para que la Legislatura se integre en los términos previstos en esta Constitución."

"Artículo 59. El Congreso se reunirá en la capital del Estado o donde el Ejecutivo se encuentre; pero podrá cambiar de residencia provisionalmente, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes."

"Artículo 60. En los periodos extraordinarios a que se convoque a la Legislatura, ésta sólo podrá ocuparse de los negocios para los que haya sido llamada."

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

"...

"VII. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, la Ley de Ingresos del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad ..."

"Artículo 70. Para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución."

"Artículo 71. Aprobada una ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Si éste lo devolviere con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los diputados presentes pasará al gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquél término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto."

"Artículo 73. En la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación."

"Artículo 75. Sancionada la ley, el gobernador la hará publicar en la capital y la circulará a todas las autoridades del Estado con igual objeto."

"Artículo 77. Se publicarán las leyes usando esta fórmula: ...

"N\_\_\_\_\_, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

"(Aquí el texto literal)

"Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en ... etc.

"Lo firmarán el gobernador del Estado, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda."

"Artículo 85. Al Ejecutivo pertenece:

"...

"XXI. Presentar a la Legislatura a más tardar el día veinte de noviembre, el presupuesto del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo."

De estos preceptos se advierte que corresponde al Poder Ejecutivo presentar a más tardar el día veinte de noviembre ante el Congreso, el presupuesto del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo, y que éste tendrá que examinarlo y aprobarlo anualmente.

Asimismo, que la Legislatura del Estado tendrá cada año de ejercicio dos **periodos ordinarios de sesiones**; el primero, del uno de septiembre al veinte de diciembre y, el segundo, del primero de marzo al primero de junio, que **podrán ser prorrogados** hasta por treinta días; y que se **reunirá en la capital del Estado** o donde el Ejecutivo se encuentre, pero podrá cambiar de residencia provisionalmente, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes, y que **tanto para la instalación como para la apertura de sesiones, se requiere la presencia de la mayoría de los diputados.**

También se desprende que **para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución;** y que una vez aprobada la ley o el decreto, se enviará al gobernador para su publicación, teniéndose por sancionada la ley o decreto si no lo devolviera con observaciones en el plazo de diez días, cuando hará esa publicación sin demora bajo la fórmula especificada,<sup>21</sup> firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

Finalmente, se establece que en la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos, se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación.

En síntesis, se advierte que las formalidades del procedimiento legislativo, establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León para el examen y aprobación o reforma de una ley, consisten, esencialmente, en que exista, previa discusión de la propuesta del gobernador, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al Ejecutivo para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

De lo anterior, se puede establecer que los requisitos trascendentales para la eficacia del procedimiento legislativo en que se aprueba la Ley de Ingresos del Estado, son: a) La iniciativa que deberá presentar el Ejecutivo a más tardar el día veinte de noviembre; b) La discusión; c) La aprobación con

---

<sup>21</sup> "Artículo 77. ... N \_\_\_\_\_, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

"(Aquí el texto literal)

"Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en ... etc."

el voto de la mayoría de los diputados, salvo casos específicos previstos en la Constitución; d) La sanción; y, e) La publicación.

Ahora bien, en el título quinto del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se fija la normatividad para regular el proceso legislativo, en sus artículos 78,<sup>22</sup> 86,<sup>23</sup> 90,<sup>24</sup> 91,<sup>25</sup> 93<sup>26</sup> y 94,<sup>27</sup> que las

<sup>22</sup> "Artículo 78. Las sesiones del Congreso por su carácter serán ordinarias y extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, y por acuerdo del Pleno cualquiera de ellas podrá constituirse en permanente."

<sup>23</sup> "Artículo 86. La Legislatura podrá por mayoría de votos de sus integrantes presentes, constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos que motivaron la sesión hasta su total desahogo. El Pleno podrá acordar uno o varios recesos durante dicha sesión. Los diputados deberán estar atentos a la convocatoria del presidente para reanudar la sesión.

"Durante la sesión permanente no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, si ocurriera alguno con el carácter de urgente, el presidente convocará a sesión extraordinaria si fuere necesario o consultará el voto de la Legislatura para tratarlo desde luego en la permanente.

"Resuelto el asunto de la sesión permanente se dará por terminada la sesión cuando así lo acordase la Legislatura."

<sup>24</sup> "Artículo 90. Las sesiones tendrán una duración hasta de tres horas. La asamblea puede acordar que se prolongue por un tiempo determinado, o bien declararse en sesión permanente en vista de la urgencia del despacho de algún asunto.

"Durante las sesiones podrá haber espacios de receso cuando el Pleno así lo considere oportuno y conveniente para: concertar un acuerdo legislativo, integrar debidamente un expediente, modificar un dictamen o cuando algún asunto así lo requiera a juicio de la asamblea. El tiempo del receso será determinado por el presidente de la directiva."

<sup>25</sup> "Artículo 91. Toda sesión se sujetará a un orden del día, se aprobará previamente por la asamblea y el cual, con excepción hecha de la sesión solemne en la que el gobernador rinda su informe anual, invariablemente como mínimo incluirá:

"I. Aprobación del acta de la sesión anterior;

(Reformada, P.O. 28 de junio de 2006)

"II. Presentación de iniciativas de ley o decreto por los diputados, punto en el que se podrá dar lectura a la propuesta cuando su extensión no exceda de 5 páginas. En caso contrario se autorizará a leer únicamente una síntesis de la misma que deberá contener como máximo dicha extensión;

"III. Informe de las comisiones y de los comités; y

"IV. Asuntos generales, punto en el que se concederá el uso de la palabra a los diputados, en el orden en que lo soliciten.

(Adicionado, P.O. 7 de junio de 2006)

"Se otorgará el uso de la palabra a los diputados que inicien un tema, hasta por diez minutos. A los oradores que utilicen la tribuna para hablar a favor o en contra en este punto del orden del día, incluyendo las subsecuentes intervenciones del diputado que dio inicio al tema, tendrán un tiempo límite de hasta cinco minutos cada uno.

(Reformado, P.O. 28 de junio de 2006)

"Para llevar a cabo el orden de discusiones, se atenderá en lo conducente lo dispuesto por los artículos 99 Bis, 126, 127, párrafo segundo y tercero, y 129 de este reglamento."

<sup>26</sup> "Artículo 93. Para que se lleve a cabo la sesión del Pleno, es precisa la asistencia de la mayoría de los diputados que componen el Congreso. Para las sesiones de la diputación permanente se requiere mayoría de los integrantes."

<sup>27</sup> "Artículo 94. En la sesión en que se vaya a someter a votación el dictamen de una iniciativa de ley, es necesario que concurran al pase de lista, por lo menos, las dos terceras partes de los

sesiones del Congreso, por su carácter, serán ordinarias y extraordinarias, y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, cuya duración será hasta de tres horas, y que deberán sujetarse a un orden del día que se aprobará previamente y que por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la presentación de iniciativas de ley por los diputados, los informes de las comisiones y de los comités y los asuntos generales, donde se concederá el uso de la palabra a los diputados en el orden en que lo soliciten.

También se advierte que, por acuerdo de la asamblea, podrá declararse en sesión permanente en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo que, una vez resuelto, se acordará la terminación de la sesión.

Y, por último, que para que se lleve a cabo la sesión es indispensable la asistencia de la mayoría de diputados que componen el Congreso; y tratándose de la votación de una iniciativa de ley o con vista de la importancia de algún asunto, las dos terceras partes de los miembros.

Asimismo, el reglamento establece, en los artículos 37<sup>28</sup> y 47 a 49 Bis,<sup>29</sup> que las comisiones son órganos de trabajo legislativo integradas por diputa-

---

miembros del Congreso, considerándose esta sesión válida para el efecto de votación. Lo mismo se observará cuando con vista de la importancia de algún asunto, la asamblea acuerde esa asistencia especial.

(Reformado, P.O. 9 de diciembre de 2010)

"De no reunirse el quórum señalado en el párrafo anterior, el dictamen será discutido en sesión posterior, para lo cual, bastará que concurren al pase de lista la mayoría de los diputados, con la representación de la mayoría de los grupos legislativos.

(Adicionado, P.O. 7 de febrero de 2007)

"Para los efectos de este artículo se entenderá que un grupo legislativo está representado cuando asistan a la sesión la mayoría de los diputados que lo integren o el coordinador del mismo. Igualmente, para lo previsto en este artículo serán considerados como grupos legislativos los conformados al inicio de la Legislatura."

<sup>28</sup> "Artículo 37. Las comisiones son órganos de trabajo legislativo integradas por diputados, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, resoluciones o resoluciones, relativos a los asuntos que se les encomiende, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

"Las comisiones serán las señaladas en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo."

<sup>29</sup> "Artículo 47. Se denomina dictamen a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún Comité o Comisión del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición some-

dos, que a través de la elaboración de dictámenes, entre otros documentos, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

También, que se denomina **dictamen** a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún Comité o Comisión del Congreso con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por

---

tida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno.

"En la redacción de los dictámenes se observarán las reglas siguientes:

"a) Se expresará el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes;

"b) Bajo la palabra ANTECEDENTES, se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado;

"c) A continuación bajo la palabra CONSIDERACIONES, se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta;

"d) La parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno; y

"e) La mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité."

"Artículo 48. Ningún proyecto de dictamen podrá ser discutido si no fue circulado a los integrantes de la comisión respectiva con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión de trabajo en que se vaya a discutir el asunto, exceptuando aquellos que sean turnados por el Pleno con el carácter de urgentes.

"Cuando una comisión considere que un asunto que le ha sido turnado no es de su competencia, deberá solicitar al presidente del Congreso el turno a otra comisión, explicando los fundamentos de dicha solicitud."

"Artículo 49. Para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados, salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro diputado, o por un acuerdo legislativo. Si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular, que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, inmediatamente después de que sea leído el dictamen de que se trate.

"Prevía autorización de los diputados, la entrega de dictámenes podrá hacerse en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado Intranet, debiendo quedar constancia de su recepción, a cuyo efecto, la Oficialía Mayor recabará los recibos que confirmen que el archivo electrónico de que se trate ha quedado a disposición de los interesados."

"Artículo 49 Bis. En caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutive que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto en cuestión, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno del Congreso, considerando como resolutive, en lo conducente, el aprobado en voto particular. En caso de que el voto particular aprobado modifique parcialmente el resolutive presentado en el dictamen, se continuará con el procedimiento de deliberación

acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno, y en cuya redacción deberá expresarse: el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; el número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes; bajo la palabra "*antecedentes*", se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado; a continuación bajo la palabra "*consideraciones*", se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta; la parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno. Además de que deberá contener la mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité.

Que para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea, deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados; en el entendido de que si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, después de que sea leído el dictamen de que se trate.

Que en caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutive que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto en cuestión, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno del Congreso, considerando como resolutive, en lo conducente, el aprobado en voto particular; en caso de que el voto aprobado modifique parcialmente el resolutive presentado en el dictamen, se continuará con el procedimiento de deliberación del dictamen, con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto particular y el texto del resolutive que no hubiese sido modificado. Y, de no aprobarse el voto, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen.

---

del dictamen, con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto particular y el texto del resolutive que no hubiese sido modificado.

"En caso de no aprobarse el voto particular. Se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen tal como lo establecen los artículos 126 y 129 de este reglamento, y se archivará en el expediente formado sobre la iniciativa materia del dictamen."

Los artículos 102,<sup>30</sup> 104,<sup>31</sup> 107 al 112<sup>32</sup> y 113,<sup>33</sup> del capítulo II "De la iniciativa", del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, disponen que la iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés; que las formuladas por el Poder Ejecutivo –entre otras– pasarán, desde luego, a la comisión respectiva; y que ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado.

Que conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sen-

<sup>30</sup> "Artículo 102. La iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés."

<sup>31</sup> "Artículo 104. Las iniciativas formuladas por los Poderes Ejecutivo y Judicial o por cualquier diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su municipalidad, pasarán desde luego a la comisión respectiva. Todas las demás se considerarán en forma debida por la asamblea y podrán ser desechadas desde que se dé cuenta de ellas, si fuese evidente su improcedencia."

<sup>32</sup> "Artículo 107. ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado."

"Artículo 108. Una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, si es procedente se turnará a la comisión que corresponda, para que con arreglo a los artículos 47 y 48 de este reglamento, la estudie y formule el dictamen respectivo.

"El expediente iniciado se pondrá a disposición del presidente de la comisión correspondiente en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado Intranet, sin perjuicio de proporcionarlo documentalmente si lo solicita."

"Artículo 109. Si la comisión estimare necesario incluir modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para estudio, las dará a conocer a la asamblea en su dictamen, exponiendo los argumentos en que se apoye."

"Artículo 110. Conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración, la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen."

"Artículo 111. El dictamen será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación.

"La asamblea podrá acordar aplazar su discusión y aprobación fijando una fecha posterior para ello."

"Artículo 112. Todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal sentido, se tendrá por desechada. De aprobarse en lo general, en esa misma sesión, se discutirá la iniciativa de ley en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea."

<sup>33</sup> "Artículo 113. La asamblea puede votar los dictámenes para su resolución, tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya.

"Primeramente el voto particular se votará siguiendo el procedimiento del artículo 126 en su párrafo tercero de este reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del presente ordenamiento legal."

tido del dictamen, el cual será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, quien terminada su lectura lo entregará al presidente, quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación.

Además, que todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal sentido, se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.

Y que ésta puede votar los dictámenes para su resolución tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa, como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien, por el voto particular de alguno de los diputados, considerando, en cualquiera de los casos, los argumentos en que se apoya; en la inteligencia de que, primeramente, el voto particular se emitirá siguiendo el procedimiento del artículo 126, párrafo tercero, del reglamento y, de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del mismo.

Los diversos artículos 126,<sup>34</sup> 127<sup>35</sup> y 129<sup>36</sup> del capítulo III "De las deliberaciones", señalan que terminada la lectura del dictamen que presente la comi-

---

<sup>34</sup> "Artículo 126. Terminada la lectura del dictamen que presente la comisión, o habiéndose otorgado la dispensa que prevé el artículo 112 Bis, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

"Solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más participantes en la tribuna. Las intervenciones de los oradores tendrán un tiempo límite de hasta cinco minutos, cada una.

"En el caso de que no se inscriban oradores en contra, bastará con una intervención a favor, del diputado que se haya inscrito en primer lugar en la lista correspondiente. De no haber diputados inscritos a favor o en contra, se procederá en los términos del artículo 116 del presente reglamento.

"En caso de voto particular, se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo de este artículo y el diverso 129 del presente ordenamiento legal, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación. El primer secretario tomará cuenta del tiempo y lo hará saber al presidente, a efecto de que éste en uso de su facultad de dirigir los debates, discusiones y deliberaciones, aperciba al orador para que termine su intervención.

"Para la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como a las leyes consideradas como constitucionales en los términos del artículo 152 del citado ordenamiento legal, se seguirá el procedimiento establecido en el presente artículo, así como en el numeral 129 del presente reglamento."

<sup>35</sup> "Artículo 127. En los debates, el presidente del Congreso concederá el uso de la palabra en forma alternada a los diputados que sostengan distintos puntos de vista. Los diputados sólo

sión, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario que elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

Que solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más participantes en la tribuna, y que en el caso del voto particular se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo del artículo 126 y en el 129, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación.

Que concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

---

podrán ser interrumpidos en sus intervenciones en la tribuna, por el presidente del Congreso en los siguientes casos:

"I. Cuando el orador falte al orden o viole las disposiciones del presente reglamento;

"II. Cuando lo exhorte a que se atenga al tema de discusión;

"III. Cuando le pregunte si acepta contestar alguna interpelación que formule otro diputado;

"IV. Cuando pida a cualquiera de los presentes en las instalaciones del recinto de sesiones que guarde el orden necesario para el desarrollo de la sesión; y

"V. Cuando no haya quórum para continuar la sesión.

"En el supuesto de la fracción III de este artículo, las interpelaciones que se formulen a los diputados que estén en uso de la palabra, se realizarán con el propósito de establecer la intervención o para pedir que ilustre la discusión con la lectura de algún documento y deberán ser solicitadas al presidente del Congreso. Quien solicite la interpelación lo hará desde su lugar y en forma que todos los asistentes puedan escucharle, en una intervención que podrá ser de hasta un minuto. En el supuesto de que el orador decida aceptar la interpelación que se le solicite, su respuesta deberá ser otorgada en un término que no podrá exceder de un minuto, y que se contabilizará en el tiempo de cinco o diez minutos que este reglamento prevé en sus artículos 91 fracción IV, 126 y 129, según corresponda, para las participaciones en tribuna. Quedan prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

"En el caso de que los supuestos previstos por las fracciones II y III del presente artículo sean motivados por la solicitud de algún diputado, el presidente podrá otorgar a éste una intervención de hasta un minuto, para que funde la solicitud."

<sup>36</sup> "Artículo 129. Concluidas las intervenciones a que se refiere el artículo 126 de este reglamento, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto. Si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

"En todo caso, la Comisión Dictaminadora podrá inscribir como oradores a miembros de la comisión para defender su dictamen, a menos de que el Pleno del Congreso acuerde que está suficientemente discutido."

Por último, los preceptos 136,<sup>37</sup> 137,<sup>38</sup> 139,<sup>39</sup> 141<sup>40</sup> y 142<sup>41</sup> del capítulo IV "De las votaciones", dicen que habrá tres clases de votación: I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y, III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso.

Que la votación económica se practicará levantando la mano los diputados que estén a favor del asunto; después, de la misma manera, los que

<sup>37</sup> "Artículo 136. Habrá tres clases de votación:

"I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso;

"II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y

"III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso."

<sup>38</sup> "Artículo 137. la votación nominal se recogerá del modo siguiente:

"I. Cada miembro de la Legislatura, comenzando por el lado derecho del presidente y por la fila de abajo, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

"II. Un secretario anotará los de la afirmativa y otro los de la negativa;

"III. Los miembros de la directiva votarán al final, primero lo harán por su orden los secretarios, los vicepresidentes y por último el presidente; y

"IV. A continuación los secretarios computarán los votos y comunicarán el resultado conforme a cada lista al presidente, para que éste haga la declaratoria respectiva."

<sup>39</sup> "Artículo 139. La votación económica se practicará levantando la mano los diputados que estén a favor del asunto; después, de la misma manera, los que estén en contra y finalmente quienes se abstengan. Si la Legislatura dispone de equipo electrónico para las votaciones, el presidente de la directiva determinará si la votación económica se hace levantando la mano o utilizando el equipo correspondiente."

<sup>40</sup> "Artículo 141. Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha en los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y este reglamento determinen una votación calificada o especial.

"Las votaciones serán:

"a) Por mayoría simple: Cuando se integren con la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión;

"b) Por mayoría absoluta: Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura;

"c) Por mayoría calificada: Cuando se integre por las dos terceras partes los integrantes de la Legislatura; y

"d) Por unanimidad: Cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

"El presidente de la asamblea tendrá siempre voto de calidad en caso de empate."

<sup>41</sup> "Artículo 142. Llegado el momento de la votación el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto concurran a votar. Durante ese acto, ninguno de los diputados podrá salir del recinto, ni excusarse de participar en la votación a menos que con anterioridad alguno de ellos hubiese manifestado tener interés personal en el asunto."

estén en contra y, finalmente, quienes se abstengan; y la nominal se recogerá del modo siguiente: I. Cada miembro de la Legislatura, comenzando por el lado derecho del presidente y por la fila de abajo, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no; II. Un secretario anotará los de la afirmativa y otro los de la negativa; III. Los miembros de la directiva votarán al final, primero lo harán por su orden los secretarios, los vicepresidentes y, por último, el presidente; y. IV. A continuación, los secretarios computarán los votos y comunicarán el resultado conforme a cada lista al presidente, para que éste haga la declaratoria respectiva.

Finalmente, que todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha de los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento determinen una votación calificada o especial; que las votaciones serán por mayoría simple;<sup>42</sup> absoluta,<sup>43</sup> calificada<sup>44</sup> o por unanimidad;<sup>45</sup> y llegado el momento de la votación, el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto concurran a votar.

De todo lo anterior, se desprende que, en términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, **las sesiones** podrán ser ordinarias o extraordinarias y tener las modalidades de públicas, secretas o solemnes; cuya duración será hasta de tres horas, sujetándose a la orden del día aprobada previamente y que por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la **presentación de iniciativas** de ley por los diputados, los **informes de las comisiones** y de los comités y de los asuntos generales; además de que la asamblea podrá declararse en **sesión permanente**, en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, cuya resolución finalizará la sesión. Además de que **para llevar a cabo la sesión es indispensable la asistencia de la mayoría** de los diputados que componen el Congreso.

Asimismo, destaca que el procedimiento legislativo para la aprobación de una iniciativa de ley o de su reforma, se desarrolla esencialmente de la siguiente manera:

<sup>42</sup> Cuando se integren con la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión.

<sup>43</sup> Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la Legislatura.

<sup>44</sup> Cuando se integre por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

<sup>45</sup> Cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

**a) Iniciativa (artículos 102 y 104).**

Ésta corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o a cualquier ciudadano nuevoleonés y, particularmente, las formuladas por el Poder Ejecutivo, pasarán, desde luego, a la comisión respectiva.

**b) Dictamen y su discusión (artículos 49, 107 al 112, 113, 126, 127 y 129).**

La comisión a que corresponda la iniciativa propondrá un dictamen a la asamblea, que será leído por uno o varios miembros de ésta y entregada al presidente de la Legislatura, quien lo pondrá a su consideración para su discusión y aprobación.

El dictamen relativo a una iniciativa de ley se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuera aprobada en ese sentido se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en particular, separando los artículos que lo ameriten y éstos se someterán a votación, considerándose los argumentos que se propongan al respecto.

El primer secretario elaborará una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste; y solamente podrán hablar tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la propuesta discutida, con excepción de que el Pleno considere que un asunto requiera más participantes.

Concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto y si resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado a favor y otro en contra para que se vuelva a inquirir si se considera suficientemente discutido el asunto, que en caso afirmativo, pasará de inmediato a la votación.

**b.2) (sic) Discusión en caso de voto particular (artículos 49 Bis, 126 y 129).**

Cuando exista un voto particular, en el que algún diputado disintiera del criterio sustentado en el dictamen de las comisiones, aquél se votará en primer lugar, para lo que se le dará lectura a dicho voto y se ordenará al secretario que elabore una lista de diputados en contra o a favor, hablando tres contra tres, con excepción de que el Pleno considere que el asunto requiera más participantes; y concluidas las intervenciones, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto y se pasará de inmediato a la votación respectiva.

En caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutivo que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno, considerando como resolutivo el aprobado en dicho voto. Si ese voto modifica parcialmente el resolutivo del dictamen, se continuará con la deliberación de éste con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto y el texto del resolutivo que no hubiere cambiado.

De no aprobarse el voto particular, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen como lo establecen los artículos 126 y 129 del reglamento.

### **c) Votación (artículos 136, 137, 139, 141 y 142).**

Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepto en los casos en que la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento determinen una votación calificada o especial.

Llegado el momento de la votación, el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto, que concurran a votar.

Finalmente, existen tres clases de votación: a) Por cédula, para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; b) Nominal, cuando exista empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y, c) Económica, para las demás proposiciones que tenga que resolver el Congreso.

Así, una vez analizado el proceso de creación normativa del Estado de Nuevo León, se procede a describir el proceso legislativo que le dio origen al Decreto Núm. 037 reclamado en los juicios de amparo que motivaron las resoluciones ahora en contradicción.

### **Diario de Debates**

Pues bien, en el "Diario de los Debates" publicado en la página oficial del Congreso del Estado de Nuevo León, correspondiente al primer periodo, año I, número 45-LXXIII S.O., del miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, en que se aprobó la reforma de la ley impugnada, se describe detalladamente el procedimiento de referencia que, en las partes que aquí interesan, dice textualmente:

**"En la ciudad de Monterrey, capital del Estado de Nuevo León, siendo las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve de diciembre de dos mil doce, reunidos en el recinto oficial del Palacio Legislativo, los integrantes de la Septuagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, llevaron a cabo sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional, siendo presidida por el C. Dip. Luis David Ortiz Salinas, con la asistencia de los CC. Diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Baldenegro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María de la Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo Elizondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Oscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza, Carolina María Garza Guerra, José Antonio González Villarreal, José Juan Guajardo Martínez, Celina del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval de León, César Alberto Serna de León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello Y Erick Godar Ureña Frausto. **Diputado ausente con aviso, en comisión oficial, Dip. José Adrián González Navarro.****

**"Efectuado el pase de lista, el C. Secretario informó que existe el quórum de reglamento con 32 diputados presentes y 10 diputados ausentes en este momento.**

"Existiendo el quórum de ley, el C. Presidente en funciones, Dip. Ernesto José Quintanilla Villarreal, abrió la sesión, solicitando al C. Secretario diera lectura al proyecto de orden del día para la sesión del día de hoy.

**"Orden del día:**

- "1. Lista de asistencia.
- "2. Apertura de la sesión.
- "3. Lectura del orden del día de la sesión.
- "4. Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión ordinaria celebrada el día 18 de diciembre de 2012.

"5. Asuntos en cartera.

"6. Iniciativas de ley o decreto presentadas por los CC. Diputados.

"7. Informe de comisiones.

"8. Uso de la palabra a los CC. Diputados para tratar asuntos en general.

"9. Lectura del orden del día para la próxima sesión.

"10. Clausura de la sesión.

"El C. Secretario informó que se incorporan a la sesión los diputados: Luis David Ortiz Salinas, Francisco Luis Treviño Cabello, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, José Luz Garza Garza, Manuel Braulio Martínez Ramírez y Julio César Álvarez González.

"Terminada la lectura del orden del día, el C. Presidente lo sometió a consideración de la asamblea, preguntando a los CC. Diputados si tienen alguna corrección o modificación que hacer al mismo lo manifiesten de la manera acostumbrada.

**"No habiendo corrección o modificación al orden del día, el C. Presidente sometió el contenido del mismo a consideración de la asamblea, siendo aprobado por unanimidad de los presentes.**

"En ese momento el C. Secretario informó que el C. Dip. Juan Enrique Barrios Rodríguez se integra a la sesión.

"...

"Agotados que fueron los asuntos en cartera, el C. Presidente pasó al siguiente punto del orden del día correspondiente a **iniciativas de ley o decreto** a presentarse por los CC. Diputados, de conformidad al artículo 91 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

"Se le concedió el uso de la palabra al **C. Dip. Erick Godar Ureña Frausto**, quien expresó: 'Con el permiso de la presidencia. **antes de presentar la iniciativa**, vuelvo a saludar a galerías a la gente que está de nuevo con nosotros. ... La **iniciativa** que vamos a presentar el día de hoy trata sobre las sanciones que se dan cuando las cosas no se hacen como deben ser. Es una iniciativa de reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. Y reza de la siguiente forma: Dip. Luis David Ortiz Salinas, presidente del H. Congreso del Estado de Nuevo León.

Honorable asamblea: El suscrito, Erick Godar Ureña Frausto diputado integrante de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 68, 69 y 73 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como en los diversos 102, 103, 104 y 107.

"En ese momento el C. Secretario informó que el C. Dip. Edgar Romo García desea hacer uso de la palabra.

"Se le concedió el uso de la palabra desde su lugar al C. Dip. Edgar Romo García, quien expresó: 'Es una solicitud como moción de orden. **Queremos solicitar que podamos ampliar la sesión hasta el término de los dictámenes que se van a ver el día de hoy. Y bueno, posteriormente si no se llega a concluir, pues poder tener una sesión permanente.**'

"**C. Presidente:** 'De manera económica hacemos primero la ampliación de la sesión y luego ponemos a consideración el tema de la permanente. de manera económica creo que hay un acuerdo de todos. Los que estén por la afirmativa.'

"**C. Secretario:** 'Nada más para aclarar, la petición diputado Romo, ¿Es alargar la sesión hasta el orden del día de los dictámenes de la comisión, de las comisiones, hasta ahí?'

"**C. Presidente:** 'Son ... Déjeme le digo exactamente, son 9 dictámenes. hasta la terminación de los 9 dictámenes que están registrados ...'

"En ese momento, solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien desde su lugar expresó: 'Gracias diputado. Lo que pasa es que si ampliamos nada más hasta esos 9 dictámenes o no sé cuántos falten, ahí se va a terminar la sesión, y **queremos tener la posibilidad de declarar en permanente o no en ese momento. Entonces, que sea hasta el término de los asuntos enlistados y en el inter nosotros poder pedir la permanente.**'

"**C. Presidente:** 'Iba a poner ese punto porque hizo uno primero. Vamos a ampliar la sesión y luego pongo a consideración la permanente. Iba a ser de manera económica porque veo consenso en el tema de los dictámenes. Está a consideración de ustedes el continuar con la sesión hasta terminar los 9 dictámenes que están registrados en esta presidencia. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo de la manera acostumbrada.'

**"Hecha la votación correspondiente, fue aprobada la propuesta por mayoría, con 35 votos a favor y 2 votos en contra.**

**"C. Presidente:** 'Bien, ya se determinó la ampliación del periodo hasta por los 9 dictámenes. Ahora iban a poner a consideración ¿cuál era la segunda petición diputado Romo?, desde su lugar.'

"El C. Dip. Edgar Romo García, desde su lugar expresó: **'Es dejarla en permanente, una vez concluidos los asuntos enlistados y los dictámenes, poder pasar a estar en permanente en la sesión.'**

**"C. Presidente:** 'Muy bien. Nada más estoy buscando el fundamento para ponerlo a consideración conforme a derecho. Voy a pedirle al secretario que dé lectura al artículo 86. **La propuesta va a ser en este sentido, el día de hoy vamos a sesionar lo que ya votaron, que son los 9 dictámenes; al término de esos 9 dictámenes entraríamos en esta propuesta si se aprueba que es declararnos en permanente, lo cual abriría la posibilidad de que comisiones enviaran nuevos dictámenes, o sea, es decir, los 9 dictámenes se van a ver exclusivamente el día de hoy y a partir del noveno, una vez aprobado, nos declaramos en permanente,** y bueno, ya citaremos a la hora según se termine. Le pido a la secretaría dé lectura al artículo correspondiente para poder poner a consideración de ustedes.'

" ...

"El C. Presidente expresó: 'Está a consideración de ustedes el declararnos en sesión permanente conforme a este artículo leído por la secretaría. A partir de la terminación de hoy del noveno dictamen acordado. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Ahora sí abrimos el sistema electrónico de votación porque este tema es más delicado.'

**'Hecha la votación correspondiente, fue aprobada la propuesta por unanimidad de 37 votos.'**

**"C. Presidente:** 'Para que quede claro, al terminar el noveno dictamen, esta presidencia va a decretar un receso conforme al acuerdo que ustedes tomaron y se declara en permanente, y estarán atentos al llamado de la presidencia para reanudar el día de mañana, o más tarde, o cuando proceda que haya dictámenes para votar en el Pleno.'

" ...

"No habiendo más iniciativas que presentar, el C. Presidente pasó al siguiente punto correspondiente a **informe de comisiones**, solicitando a los integrantes de las diversas comisiones de dictamen legislativo que si tie-

nen algún informe o dictamen que presentar lo manifiesten en la manera acostumbrada.

"...

**"C. Presidente:** 'Muy bien. De conformidad con lo establecido en el acuerdo que fue tomado por esta asamblea, me permito declarar un receso y les pido a los compañeros diputados estén atentos al llamado de esta presidencia para reanudar la sesión declarada en permanente el día de mañana. Se decreta el receso.'

**"El C. Presidente suspendió la sesión siendo las dieciséis horas con nueve minutos.**

**"Transcurrido el receso señalado, el C. Presidente,** Dip. Luis David Ortiz Salinas, reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente, **siendo las quince horas con seis minutos, del día 20 de diciembre de 2012,** solicitando al C. Secretario pasar lista de asistencia para verificar el quórum de reglamento, estando presentes los siguientes diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Baldenegro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María de la Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo Elizondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Oscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza, Carolina María Garza Guerra, José Adrián González Navarro, José Antonio González Villarreal, José Juan Guajardo Martínez, Celina del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval de León, César Alberto Serna de León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello y Erick Godar Ureña Frausto.

**"Efectuado el pase de lista, el C. Secretario informó que existe el quórum de ley con 42 diputados presentes.**

"...

"En ese momento, solicitó y se le concedió el uso de la palabra el C. Dip. José Adrián González Navarro, quien desde su lugar expresó: 'Me permito

solicitar a esta presidencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado y el diverso 5o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el prorrogar este periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional a fin de estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado el paquete fiscal para el año 2013. Así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia este Poder Legislativo deberá entrar a su discusión y en su caso aprobación, de tal manera, pido someter al Pleno del Congreso la propuesta de prórroga.'

"...

**"Hecha la votación correspondiente fue aprobada la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de 38 votos.**

**"C. Presidente:** 'Ahora sí continuamos en sesión permanente y voy atender la petición del diputado Eduardo Arguijo. Si puede replantearla a esta presidencia para resolver conforme a derecho.'

"...

"Para una moción, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. César Alberto Serna de León quien solicitó un receso de 10 minutos a fin de que las comisiones terminen los dictámenes que tienen pendientes para presentarlos al Pleno.

"Hecha la votación correspondiente, fue aprobado el receso por unanimidad de los presentes.

"Aprobado que fue, **el C. Presidente declaró el receso, suspendiendo la sesión siendo las dieciséis horas con veinticinco minutos.**

**"Transcurrido el receso y siendo las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos, el presidente reanudó la sesión con el quórum reglamentario de 41 diputados presentes.**

"Continuando en el punto de informe de comisiones, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa de trámite establecida en el artículo 112 Bis del Reglamento para el Gobierno Interior, para leer únicamente el proemio y resolutivo de los dictámenes expedientes: 7735 de la Comisión Segunda de Hacienda; 7766 de la Comisión Tercera de Hacienda; 7765 de la Comisión Cuarta de Hacienda y Desarrollo Municipal; 7731 de la Comisión Quinta de Hacienda y Desarrollo

Municipal y **7784 de la Comisión de Hacienda del Estado**, ya que cumplen con lo establecido en dicho numeral, ya que **fueron circulados con más de 24 horas de anticipación**.

"El C. Presidente solicitó al C. Secretario informar la fecha y hora de circulación de los dictámenes mencionados.

**"El C. Secretario informó que los dictámenes expedientes 7735, 7766, 7765 y 7731 fueron circulados el día 21 de diciembre de 2012, a las 10:00 horas. Y el expediente 7784 fue circulado el 18 de diciembre de 2012 a las 13:58 horas.**

"...

"Continuando en el punto de informe de comisiones, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien de conformidad con el acuerdo tomado por el Pleno, procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto que a la letra dice: **Honorable asamblea:** A la Comisión de Hacienda del Estado le fue turnado para su estudio y dictamen, en fecha 21 de noviembre de 2012, el expediente número **7784/LXXIII** que contiene escrito presentado por los **CC. Rodrigo Medina de la Cruz, Álvaro Ibarra Hinojosa y Rodolfo Gómez Acosta; Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, secretario general de Gobierno y secretario de Finanzas y tesorero general del Estado** respectivamente, mediante el cual promueven iniciativa con proyecto de Decreto que **reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado**. ... Para el fortalecimiento de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado, propone modificar la tasa del impuesto sobre nóminas, para pasar del 2% al 3% en el artículo 157, con lo que se podrá contar con recursos adicionales para beneficiar directamente a los programas, proyectos y acciones que garanticen la seguridad pública y la procuración de justicia en el Estado de Nuevo León, agregando que con ello no se afectará la conservación y generación de empleos, al mantenerse los incentivos de fomento al empleo ...

"En ese tenor, y atentos a lo previsto en el artículo 47 inciso c) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, los integrantes de esta comisión ponente, para sustentar el resolutivo que se propone, nos permitimos consignar las siguientes: **Consideraciones.** Esta Comisión de Hacienda del Estado es competente para conocer y dictaminar el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y 70 fracción XV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el correlativo 39 fracción XV inciso a) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo

León. De conformidad con lo establecido en la fracción X del artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, es atribución del Congreso del Estado ' **fijar anualmente, a propuesta del Ejecutivo Estatal o de los Ayuntamientos, las contribuciones y demás ingresos que deberán formar la hacienda pública estatal o municipal respectivamente, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.**'. Por otra parte, el artículo 133 del mismo ordenamiento estadual, dispone que 'El patrimonio del Estado se compone de todos los bienes y derechos que éste haya adquirido y adquiera por cualquier título, incluyendo sin limitación: ...  **Las contribuciones que decreta el legislativo y de los demás ingresos que determinen las leyes fiscales o que se generen en su favor por cualquier causa legal.**'. Mientras el diverso 134 impone al Estado una limitación a su facultad recaudatoria al prevenir en su segundo párrafo, a la letra: '**No podrá recaudar ninguna cantidad por concepto de impuestos o contribuciones que no estén basadas en una ley o decreto emanados del Congreso y sancionados por el Ejecutivo.**' ... De ello no escapa la atribución primordial que lo es la seguridad pública y la procuración de justicia, que han sido reclamos permanentes de los particulares. Son evidentes las carencias en materia de seguridad pública, acentuadas por los altos índices delictivos, lo que hace exigible al Estado proveer a aquellos programas y proyectos que garanticen la seguridad de los ciudadanos y una eficaz, eficiente y humana procuración de justicia. Lo anterior sin desatender aquellos programas de infraestructura y sociales que requiere el Estado y la población. De tal manera el establecimiento de tributos se justifica plenamente en el destino al gasto público de los recursos provenientes de la recaudación exigible al contribuyente, en la especie, el impuesto sobre nómina. Conscientes de las carencias en materia de seguridad pública y procuración de justicia, y la trascendencia de las acciones encaminadas a tales funciones del Estado, debemos favorecer lo peticionado en sus términos, en el entendido de que no deberá destinarse el ingreso proveniente de este incremento a la tasa de impuesto sobre nóminas a un fin distinto de los que invocamos, bastando para dar legalidad al establecimiento de la tasa prevista en la iniciativa de mérito con que esta legisladora dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución nos confiere, lo que en la especie ocurre, y además, que al tratarse de un tributo, se satisfagan los principios de legalidad reconocidos por el Constituyente en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal ... Por lo que una vez expuestas las consideraciones de hecho y de derecho que justifican el resolutive al efecto, y atentos a lo que se dispone en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, proponemos para su aprobación, en justo y legítimo ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo, el siguiente proyecto de: **Decreto. Artículo único.** Se reforma la Ley de Hacienda del Estado en sus artículos ... 157 ...

" ...

"**Artículo 157.** Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.'

" ...

"Terminada la lectura del dictamen, se le concedió el uso de la palabra al **C. Dip. Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar voto particular**, expresando: "Gracias señor presidente. Honorable asamblea: De conformidad con lo previsto en la parte final del párrafo primero del artículo 49 bis, 113, 126, 129 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, acudimos a promover **voto particular** en relación a los expedientes número 7483/LXXIII y 7784/LXXIII, difiriendo, si bien de manera parcial, también sustancialmente del dictamen que acaba de ser leído. Se sustenta este voto particular de la siguiente manera: **Exposición de motivos**. ...

"**Expediente 7784/LXXIII**. ... en su justificación para la reforma propuesta, el Ejecutivo ... Para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública del Estado, propone modificar la tasa del impuesto sobre nóminas, para pasar del 2% al 3% en el artículo 157, con lo que se podrá contar con recursos adicionales para beneficiar directamente a los programas, proyectos y acciones que garanticen la seguridad pública y la procuración de justicia en el Estado de Nuevo León, agregando que con ello no se afectará la conservación y generación de empleos, al mantenerse los incentivos de fomento al empleo. ... De lo expresado con antelación se deduce que para la imposición de una carga contributiva debe garantizarse la satisfacción de un bien o servicio al sujeto que soportará precisamente la carga fiscal, y solidariamente, la de aquellos menos favorecidos en la distribución de la riqueza, pues el Estado sólo justifica su existencia mediante la gestión del bienestar colectivo. Sin embargo, la distribución de los beneficios satisfechos por el gasto público impone también la de las cargas en la justa medida de los indicadores de riqueza de la población, y conforme a la reserva que consagra la Constitución Federal, que dicha distribución de obligaciones sea de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, manifestaciones las anteriores que exigen al Estado garantizar que las cargas fiscales no recaigan solamente en los contribuyentes 'cautivos', sea mediante el establecimiento de nuevas contribuciones o a través del incremento de las tasas aplicables, según sea el caso. En la iniciativa que se estudia advertimos precisamente ese exceso, es decir, en la pretensión de incrementar la tasa del impuesto sobre nómina para solventar un supuesto exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, aunado al

plausible riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad. En esa tesitura, consideramos inadmisibles descargar únicamente en el contribuyente las necesidades de ingreso, por una parte sin incrementar la base y por la otra sin demostrar un ejercicio razonable del gasto público, cuya conformación, a la luz del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el Ejecutivo a través de esta Soberanía, no denota la necesaria austeridad y eficiencia, en cuya virtud debemos rechazar la propuesta relativa al impuesto sobre nómina de la iniciativa de mérito ...

"...

"Terminada la lectura del voto particular, el C. Presidente expresó: 'Solicitó al secretario dar lectura al primer párrafo del artículo 49, al artículo 49 bis y 126 cuarto párrafo del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para que entiendan todos ustedes cuál va a ser el procedimiento a seguir en este asunto.'

"...

**"C. Presidente:** 'Les recuerdo a los oradores que en este caso el reglamento prevé las intervenciones solamente por tres minutos no por cinco minutos como en los debates normales.'

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Juan Manuel Cavazos Balderas, quien expresó: 'Gracias, con su permiso diputado presidente. Compañeros diputados: ... En el tema del ISN., el incremento de un 1%, un 1%, el ingreso sería alrededor de unos 1,600 millones de pesos, pero lo más importante es que va etiquetado al tema de la seguridad. Creo yo que todos los ciudadanos aquí lo han pedido. Entonces, yo les pido desde esta tribuna dejen a un lado las líneas políticas, las líneas que tengamos en la cabeza mediáticas, etc. Estamos aquí para cumplirle a los ciudadanos y lo recaudado por estos impuestos beneficia muchísimo más a la población de Nuevo León. Creo yo que ese es el tema responsable y les pido que hagan conciencia por favor. Gracias presidente.'

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó: 'Con el permiso de la mesa directiva ... Hoy está el tema del impuesto sobre nómina, adicionalmente, 50% de incremento, ¿y saben qué es lo peor de todo esto? 1,700 millones de pesos o 1,600 millones de pesos. Qué culpa tienen los ciudadanos de Nuevo León del despilfarro que ha tenido el Gobierno del Estado y del mal manejo de las finanzas. con qué cara les dices, es por el bien de Nuevo

León, para que te lo robes, para que lo malgastes. yo les aseguro que si el día de hoy los diputados que durante el periodo fueron diciendo, estamos a favor de quitar la tenencia, estamos en contra de más impuestos. A esos diputados es a los que les hablo el día de hoy. Es momento de cumplir y honrar nuestra palabra. Claro que se puede, claro que cuesta, se necesita convicción. Yo les aseguro que si le dan la puñalada el día de hoy a los ciudadanos del Estado de Nuevo León, al no sólo defender la tenencia, sino defender el incremento de la tenencia, el incremento del 50% y saben perfectamente bien ustedes en su interior que eso se debe al mal manejo que ha tenido el gobierno de las administraciones priistas. Qué fácil es defender al Gobierno del Estado, y creo que va a hacer para algunos igual de fácil darle la puñalada a los ciudadanos del Estado de Nuevo León, pero algún día regresarán a la calle y en esa calle los ciudadanos les reclamarán con todo derecho. Muchas gracias.'

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien expresó: 'Señor presidente le pido autorización para poder hacer uso de las pantallas, traje material que ya le entregamos a la Oficialía.'

**"C. Presidente:** 'Instruyo a la Oficialía para que dé acceso a las pantallas y por favor detengan el tiempo hasta que empiece el orador, por favor.'

'Lista la pantalla del recinto, el C. Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez continuó: 'Gracias. el grupo legislativo nos dimos a la tarea de hacer una encuesta para mostrar en esta Soberanía. Le pediría señor presidente si pudiera haber un poco más de respeto.'

**"C. Presidente:** 'Por favor estén atentos al orador todos, están pidiendo por igual poderse expresar, tiene la palabra diputado.'

'C. Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez: ...

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien expresó: 'Gracias presidencia. Yo quisiera compartirles ...'

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien expresó: ...

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Eduardo Arguijo Baldenegro, quien expresó: ...

**"Al haber intervenido ya tres oradores en contra y a favor y en virtud de que solicita el uso de la palabra un orador más, el C. Presidente sometió a consideración de la asamblea el abrir una nueva ronda de oradores, solicitando a los diputados que si están a favor de la propuesta lo manifiesten de la manera acostumbrada.**

"Hecha la votación correspondiente fue aprobada la propuesta por unanimidad de 42 votos.

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Luis David Ortiz Salinas, quien expresó: ...

"Para hablar en contra del voto particular se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Carlos Barona Morales, quien expresó: ...

"Al haber intervenido ya varios oradores a favor y en contra y en virtud de que solicita el uso de la palabra un orador más, el C. Presidente sometió a consideración de la asamblea el abrir una nueva ronda de oradores, solicitando a los diputados que si están a favor de la propuesta lo manifiesten de la manera acostumbrada.

"Hecha la votación correspondiente fue aprobada la propuesta por mayoría de 22 votos a favor y 20 en contra.

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Guadalupe Rodríguez Martínez, quien expresó: ...

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Héctor Jesús Briones López, quien expresó: ...

"Por alusiones personales, se le concedió el uso de la palabra al **C. Dip. José Sebastián Maiz García**, quien expresó: ...

**"No habiendo más oradores en este dictamen**, C. Presidente expresó: 'Con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, me permito solicitar a los diputados que se encuentren en las salas anexas se sirvan pasar al recinto para la votación que vamos a comenzar. Esta presidencia, y para que no haya dudas, está consultado con el secretario, **va a poner el asunto a consideración para votar por 90 segundos, y al término de los 90 segundos cerramos la votación, es tiempo suficiente, no queremos que luego haya interpretaciones, así lo hemos hecho con anterioridad. entonces está a consideración de ustedes el voto particular** ...

"En este momento para una moción, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando: 'Para que defina, por favor illustre lo que significa el sentido del voto, votar a favor del voto particular, es votar por la eliminación del impuesto sobre nómina y la tenencia, y lo contrario, es votar porque se quede la tenencia y se incremente el impuesto sobre nómina.'

"C. **Presidente:** 'Más precisamente que eso diputado, está a consideración el voto particular presentado aquí y del cual fue sujeto a debate, que pide cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.'

"Para una moción, solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, quien expresó: 'Señor presidente, para hacerle la solicitud de que la votación sea de forma nominal por la relevancia de la decisión.'

"**C. Presidente:** 'Déjeme verificar el reglamento si está contemplado, déjeme ver si lo puedo determinar yo, o se pone a consideración del Pleno o es simplemente de derecho a exigirla.'

"El C. Presidente solicitó al C. Secretario dar lectura al artículo 136, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

El C. Secretario dio lectura: '**Artículo 136.** Habrá tres clases de votación y en la fracción II, menciona nominal. Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita.'

"A continuación el C. Presidente puso a consideración de la asamblea la solicitud del Dip. Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, en el sentido de que la votación sea nominal.

"Hecha que fue la votación correspondiente fue desechada la solicitud por 21 votos a favor (PAN y PRD) y 21 votos en contra (PRI, PT, Nueva Alianza y diputado independiente).

"Acto seguido, el C. Presidente puso a consideración de la asamblea el voto particular, solicitando a los diputados manifestar el sentido del voto mediante el tablero electrónico de votaciones.

"Hecha que fue la votación correspondiente, fue desechado el voto particular por mayoría de 21 votos a favor y 21 votos en contra.

**"C. Presidente:** 'Se desecha el voto particular propuesto y entramos a la discusión del dictamen.'

"Para una moción, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Edgar Romo García, quien expresó: 'Con la idea señor presidente, solicitarle ponga a consideración del Pleno el poder tener un receso en este Congreso del Estado, con la única finalidad de poder llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con los Municipios, en acuerdo de sus representantes que somos nosotros los diputados. Es evidente que si la votación bajo este voto particular que se puso a consideración es un empate, evidentemente el próximo dictamen que es el que continúa que es la contraparte de éste, pues simplemente vaya a resultar un empate y eso resultaría en un perjuicio para nuestro Estado de Nuevo León. Por lo que quiero poner a la consideración de todos los compañeros diputados el poder tener un receso y continuar con nuestras negociaciones, con las pláticas para llegar a consensos en beneficio de este Estado. Muchas gracias.'

**"C. Presidente:** 'Esta presidencia no entra al fondo del debate de sus planteamientos, únicamente pone a consideración del Pleno el determinar en este momento un receso, y de aprobarlo, estén atentos al llamado de esta presidencia una vez que haya dictámenes listos para su presentación al Pleno. Los que estén a favor del receso, sírvanse manifestarlo mediante el tablero electrónico.'

"Hecha que fue la votación correspondiente, fue aprobado el receso por mayoría de 39 votos a favor y 1 voto en contra (PRD).

**"El C. Presidente decretó el receso, suspendiendo la sesión siendo las diecinueve horas con tres minutos.** Solicitando a los diputados estén atentos del llamado de esta presidencia.

**"Transcurrido el receso señalado, el C. Presidente,** Dip. Luis David Ortiz Salinas, reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente, **siendo las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos, del día 23 de diciembre de 2012,** solicitando al C. Secretario pasar lista de asistencia para verificar el quórum de reglamento, estando presentes los siguientes diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Baldenegro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María de la Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo

Elizondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Oscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza, Carolina María Garza Guerra, José Adrián González Navarro, José Antonio González Villarreal, José Juan Guajardo Martínez, Celina del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval de León, César Alberto Serna de León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello y Erick Godar Ureña Frausto.

"Efectuado el pase de lista, **el C. Secretario informó que existe el quórum de ley con 42 diputados presentes.**

"Se continuó con la discusión del dictamen expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII leído en la sesión anterior, por lo que el C. Presidente expresó: 'Regresamos a la sesión. Estamos en el expediente 7784 y 7483, para dar cumplimiento al artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, **se pone a discusión en lo general el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado.** Si hay algún diputado que quiera hacer uso de la palabra para hablar en lo general, favor de manifestarlo en la forma acostumbrada, así mismo solicito al ciudadano secretario se sirva elaborar la lista de oradores que deseen participar para hablar en lo general.'

"**Para hablar en lo general a favor del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. José Juan Guajardo Martínez, quien expresó: '... Solicito a los miembros de esta honorable asamblea su voto en sentido favorable de este dictamen, toda vez que encontramos a bien fortalecer la recaudación tributaria responsable sin afectar a las clases más desfavorecidas. Es cuanto señor presidente.'

"**Para hablar en lo general en contra del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien expresó: ...

"**Para hablar en lo general a favor del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Erick Godar Ureña Frausto, quien expresó: ...

"**Para hablar en lo general en contra del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra a la C. Dip. Carolina María Garza Guerra, quien expresó: ...

"Para hablar en lo general a favor del dictamen, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Juan Antonio Rodríguez González, quien expresó: ...

"En ese momento el C. Presidente informó al diputado orador estar sobre el tiempo reglamentario.

"El C. Dip. Juan Antonio Rodríguez González continuó: 'Quizá sí, es un asunto difícil, sin embargo la decisión está tomada. amigas y amigos, con respeto para todos, muchas gracias.'

**"No habiendo más oradores en lo general del dictamen, el C. Presidente expresó: 'Se somete a consideración de la asamblea el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado. Los que estén por la afirmativa en lo general sírvanse manifestarlo a través del sistema electrónico de votaciones.'**

**"Hecha la votación correspondiente, fue aprobado el dictamen en lo general por mayoría, con 37 votos a favor y 2 votos en contra (diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN), relativo a los expedientes número 7784-7483/LXXIII de la Comisión de Hacienda del Estado. No votaron las CC. Dip. Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.**

"Continuando con el proceso legislativo, el C. Presidente expresó: 'Pregunto a la asamblea si desean separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, a fin de que el C. Secretario elabore la lista de oradores con el artículo separado.'

"Se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó: 'Gracias. En base al artículo 112 para separar los artículos que así creemos que lo ameriten, en este caso el grupo parlamentario del PAN, separa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León el artículo 157. El artículo 157 dice en la propuesta que ha sido aprobado en lo general: «... Este impuesto se causará con tasa de 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.». Sigue siendo la misma base, por eso no se modifica el artículo anterior. Y se promedia este impuesto que se causará con una tasa del 2%, esto quiere decir, que regrese al cobro que ha tenido durante años el impuesto sobre nóminas. El Partido Acción Nacional ha repetido una y mil veces que no estamos de acuerdo en que los empresarios, la clase trabajadora, porque a final de cuentas aunque lo paga el empresario, terminará afectando la clase trabajadora este incremento. Y el origen y la causa de por qué se tiene que incrementar

del 2 al 3, un 50% del incremento, es por el despilfarro y el mal manejo que ha tenido el Gobierno del Estado en las finanzas públicas. Hemos tenido escándalos todos los días, un día sí y otro también. Estamos de acuerdo en 61 mil millones de pesos, que se generan a través de la ley de hacienda, no estamos de acuerdo en 1500 millones de pesos, esos 1500 millones de pesos el día de hoy, les decimos a los diputados de las demás bancadas: Con 22 votos eliminamos ese artículo, con 22 votos eliminamos ese artículo y tendremos presupuesto de egresos para el Estado y los Municipios. Este es un momento importante, ya decidimos que sí vamos a tener presupuesto en el Estado de Nuevo León y en los Municipios de Nuevo León, no tiene ninguna consecuencia mayor que eliminar esos 1,500 millones de pesos, con 22 votos que sean manifestados una y otra vez, 21, necesitamos un voto más, el que se elimine esta redacción. En lo particular, lo único que afectará es dejar de ingresar 1,500 millones de pesos, y estamos ya con la certeza de que sí tendremos presupuesto. Le hemos ofrecido mil variantes al Gobierno del Estado, mil variaciones, no han aceptado ni una. Con que uno de ustedes vote a favor de esta reserva, eliminamos 1,600 millones de pesos. Yo les aseguro que es un clamor ciudadano, un clamor de la gente, que cuando fuimos en campaña le pedimos su voto y su confianza, y si votamos a favor, estoy seguro que ellos van a estar satisfechos que aún honramos nuestra promesa de cuando estuvimos en campaña. muchas gracias.'

"El C. Presidente solicitó al C. Secretario dar lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila.

"El C. Secretario expresó: 'De la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se propone separar el artículo 157 el dictamen dice: «**Artículo 157.** Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.», y la propuesta es: «**Artículo 157.** Este impuesto se causará con tasa del **2%** sobre la base a que se refiere el artículo anterior».'

"Para hablar a favor de la propuesta de modificación, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Francisco Luis Treviño Cabello, quien expresó: ...

**"No habiendo más artículos reservados para discutirse en lo particular, el C. Presidente sometió a consideración del Pleno la propuesta de modificación hecha por el Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, solicitando a los CC. Diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.**

"Enseguida solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien desde su lugar expresó: 'Para entender bien presi-

dencia, los que no quieran impuesto sobre nómina incrementado, ¿deben de oprimir el botón verde? –Así es– Gracias.'

"El C. Presidente expresó: 'Así es. Si, a ver, yo no quiero presionar a nadie, vamos a explicar claramente. Estamos poniendo a consideración la propuesta como siempre se propone del diputado Alfredo, los que quieran apoyarlo, van a votar con el botón verde, los que no, el rojo. Si no se aprueba la propuesta del diputado se regresa a la redacción original del dictamen. ¿Ya les quedó claro? Muy bien.'

"Hecha la votación correspondiente, fue desechada la propuesta de modificación, con 21 votos a favor y 21 votos en contra.

"**C. Presidente:** 'Se rechaza la propuesta del diputado Alfredo Rodríguez, en virtud de lo cual se mantiene la redacción del dictamen original presentado por la comisión.'

"El C. Presidente continuó expresando: '**Se aprueba en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2013.**'

"Aprobado que fue el dictamen, el C. Presidente solicitó al C. Secretario elaborar el decreto correspondiente y girar los avisos de rigor...

"...

"Acto seguido, el C. Presidente expresó: 'Solicito a los presentes ponerse de pie. **«La Septuagésima Tercera Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León, clausura hoy 24 de diciembre de 2012, a las cero horas con veintiséis minutos, su primer periodo ordinario de sesiones prorrogado, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional.»**'

"El C. Presidente solicitó a los integrantes de la Diputación Permanente permanecer en el recinto para proceder a su instalación.

"Elaborándose para constancia el presente Diario de Debates. Damos fé (Firmas)."

Del acta parcialmente reproducida, se advierte que el Congreso del Estado hizo constar que en el proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se verificaron las etapas siguientes:

### **1. Inicio de la sesión, prórroga y determinación de sesión permanente.**

El diecinueve de diciembre de dos mil doce, se dio inicio de la sesión ordinaria a las once horas con cincuenta y tres minutos, por contarse con un quórum de treinta y dos diputados y diez ausentes; integrándose otros diputados ya iniciada la sesión, se aprobó el orden del día por unanimidad de los diputados presentes; y una vez aprobada el acta de la sesión ordinaria del dieciocho de diciembre anterior y agotados los asuntos en cartera, se pasó al siguiente punto relativo a iniciativas de ley o decreto, concediéndose el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien propuso una moción de orden consistente en que se ampliara la sesión hasta el término de los dictámenes que se fueran a ver ese día, y que si no se llegara a concluir, se tuviera una sesión permanente.

Posteriormente, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes, que cuando se concluyeran las lecturas de los dictámenes que se verían en ese día se declararían la sesión permanente, porque se abriría la posibilidad de que las comisiones enviaran nuevos dictámenes presentados por las comisiones.

Luego, analizadas las iniciativas de ley, el presidente pasó al punto relativo a los informes de las comisiones, solicitándose a sus integrantes que manifestaran de la manera acostumbrada, si tenían algún informe o dictamen que presentar. Inmediatamente después, declaró un receso y solicitó a los diputados que estuvieran atentos al llamado correspondiente para reanudar la sesión, **ya declarada permanente.**

El presidente, a las quince horas con seis minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó al secretario pasar lista para verificar el quórum del reglamento, estando presentes los cuarenta y dos diputados que integran la Legislatura.

Posteriormente, el diputado José Adrián González Navarro solicitó el uso de la palabra, que le fue concedido, y expresó que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prorrogara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados; luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien secundó la propuesta del diputado González Navarro.

El presidente manifestó que recordaba a los presentes que **estaban en sesión permanente**, y que, al prorrogarse el periodo se seguiría en esa sesión, y se prorrogó porque ese día vencía constitucionalmente el periodo.

Hecha la votación correspondiente, **se aprobó la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de votos**, y el presidente declaró que **continuarían en sesión permanente**.

## **2. Análisis inicial de los informes y dictámenes de las comisiones. Expediente 7784/LXXIII, relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.**

Se concedió la palabra al diputado César Alberto Serna de León, quien, a las dieciséis horas con veinticinco minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó un receso de diez minutos para que las comisiones terminaran los dictámenes que tuvieran pendientes para presentarlos al Pleno; lo que se aprobó por unanimidad, por lo que se suspendió la sesión y a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos de la misma fecha, se reanudó con la presencia de cuarenta y un diputados.

Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se **solicitó al secretario que informara su fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.**

Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto relativo al expediente 7784/LXXIII, que contenía la iniciativa del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se propuso, entre otras cosas, la reforma al artículo 157 de dicho ordenamiento para incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas ahí establecido para quedar en el 3%, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado.

Luego, la Comisión de Hacienda del Estado expuso las razones que justificaban el resolutivo referido y, con fundamento en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se

propuso para su aprobación el proyecto de decreto relativo, conforme al cual el artículo 157 en comento quedaría redactado de la siguiente forma: "Artículo 157. Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior."

### **3. Voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez y su discusión.**

Terminada la lectura del dictamen, se concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar voto particular, en el sentido de que debía rechazarse la propuesta relativa al impuesto sobre nómina de la iniciativa.

Después, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto.

Para hablar **en contra** del voto particular, se dio la palabra a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez; de igual manera, se permitió el uso de la palabra a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, para hablar **a favor** del voto particular.

Enseguida, el presidente precisó que, al haber intervenido ya tres oradores a favor del voto y tres más en contra, y por solicitar el uso de la palabra un orador más, se sometía a consideración de la asamblea abrir una nueva ronda de oradores, aprobándose la propuesta por unanimidad de cuarenta y dos votos y, por ende, se concedió el uso de la palabra al diputado Luis David Ortiz Salinas, quien habló **a favor** del voto particular, y al diputado Carlos Barona Morales, **en contra** del referido voto.

Acto seguido, se solicitó nuevamente a la asamblea abrir otra ronda de oradores, aprobándose dicha moción por mayoría de veintidós votos a favor y veinte en contra; por lo que se concedió la palabra al diputado Guadalupe Rodríguez Martínez para hablar **en contra** del voto, y a Héctor Jesús Briones López, **a favor**.

### **4. Votación del voto particular.**

Luego, se precisó que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se

encontraren presentes en las Salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; asimismo, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas y, lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

Enseguida, el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintuno en contra, por lo que el voto fue desechado.

### 5. Receso.

Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien expresó que se pusiera a consideración del Pleno el tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con sus Municipios, en acuerdo de sus representantes que eran los propios diputados; aunado a que era evidente que si la votación bajo el voto particular era un empate, evidentemente el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

Por lo anterior, el presidente puso a consideración del Pleno el determinar un receso, aprobándose por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y éste se decretó suspendiendo la sesión a las diecinueve horas con tres minutos.

### 6. Reanudación de la sesión, discusión y votación, en lo general, del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII.

A las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del **veintitrés de diciembre de dos mil doce**, se reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente; el secretario pasó la **lista de asistencia para verificar el quórum** del reglamento, e **informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes**.

Se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes **7784/LXXIII** y 7483/LXXIII (por el que se proponía la derogación del impuesto sobre

tenencia o uso de vehículos establecido en la Ley de Hacienda del Estado) leídos anteriormente, y el presidente, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, **puso a discusión en lo general el dictamen** de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada.

Se concedió la palabra a los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Urena Frausto y Juan Antonio Rodríguez González, para hablar **a favor** del dictamen; y a los diputados Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra, para opinar **en contra**.

El presidente expuso que, al no haber más oradores en lo general del dictamen relativo a los expedientes 7784 y 7483/LXXIII, lo sometía a consideración de la asamblea con el proyecto de decreto; se formuló la votación correspondiente y **precisó que fue aprobado con treinta y siete votos a favor y dos en contra**, de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN; precisando que **no votaron** las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

### **7. Discusión del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII, en lo particular.**

Primero se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

Luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN **separaba el artículo 157**, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas.

Se dio lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, y se dio el uso de la palabra al diputado Francisco Luis Treviño Cabello, quien parlamentó a favor de la modificación.

El presidente expuso que, **no habiendo más artículos para discutirse en lo particular**, se sometía a consideración del Pleno la propuesta de modi-

ficación precisada, solicitándose a los diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

También se concedió el uso de la palabra al diputado Fernando Elizondo Ortiz y el presidente precisó que se ponía a consideración la propuesta del diputado Alfredo, y que quienes quisieran apoyarlo votarían con el botón verde y los que no, con el rojo; en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen.

Finalmente, **la propuesta de modificación fue desechada con veintiún votos a favor y veintiuno en contra**, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por lo que éste se aprobaba en lo general y en lo particular; y que contenía, además, el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

#### **Fin del acta.**

#### **Análisis jurídico.**

A partir de lo anteriormente expuesto, a juicio de este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, como se anticipó, las violaciones formales al procedimiento legislativo de creación del Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no generan la invalidez de la norma, pues no trascienden de manera que impidan la satisfacción de los principios constitucionales de democracia liberal y representativa, ni de representación parlamentaria, en tanto que los estándares para determinar su trascendencia quedaron colmados en la especie.

Así es, en el procedimiento deliberativo, los miembros de la Legislatura siguieron las formas establecidas en la Constitución del Estado, pues al efecto la iniciativa presentada por el gobernador fue recibida para su análisis, lo que ocurrió, en primer orden, dentro de las comisiones que conforman el Congreso.

La comisión a la cual correspondió su dictaminación, dio a conocer la iniciativa a la totalidad de los miembros del órgano legislativo para su discusión con una oportunidad de, al menos, veinticuatro horas de la fecha de la sesión, es decir, se entregó a las trece horas con cincuenta y ocho minutos del día dieciocho de diciembre de dos mil doce, y la asamblea legislativa se realizó al día siguiente; empero, fue hasta el veintitrés de diciembre de ese año, cuando se votó el dictamen circulado, lo que implica que se otorgó a los repre-

sentantes de la comunidad la oportunidad para que conocieran y analizaran el dictamen de la iniciativa, a fin de realizar las observaciones que estimaran, así como pronunciarse al respecto o, incluso, proponer modificaciones a la ley.

Al dar inicio a la discusión, tanto en la primera sesión, como en las que siguieron, ya declarada permanente, se hizo constar que la integración de la asamblea contó en cada acto de discusión y votación con el quórum legal. Asimismo, se hizo constar en el acta respectiva la participación en la discusión de los diputados Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Fernando Elizondo Ortiz, Gustavo Fernando Caballero Camargo, Eduardo Arguijo Baldenegro, Luis David Ortiz Salinas, Carlos Barona Morales, Guadalupe Rodríguez Martínez, Héctor Jesús Briones López y José Sebastián Maiz García, quienes intervinieron para opinar a favor y en contra de la propuesta, lo que se hizo, en una primera ocasión, por tres rondas consecutivas y, en la continuación de la sesión permanente, en dos tiempos.

Ciertamente, de la revisión al acta de la sesión del Congreso, que quedó transcrita en sus partes correspondientes, se advierte que las discusiones para aprobar el Decreto Legislativo Núm. 037 que, entre otras cuestiones, modificó la tasa del impuesto sobre nóminas en el Estado, se prorrogaron hasta en tres rondas, en las que participaron un total de diez legisladores, en una primera intercesión; en forma posterior, nuevamente, se dio participación a los legisladores para hacer ver sus posturas favorables y contrarias, discutiendo el dictamen, tanto en forma general, como de manera particular, lo relativo al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Después de que los legisladores que quisieron intervenir lo hicieron, finalmente, el dictamen fue aprobado en lo general con treinta y siete votos a favor, dos en contra y tres abstenciones por ausencia, lo que no deja duda, sobre la participación de los cuarenta y dos legisladores de que se dio cuenta al establecer la existencia del quórum legal.

Lo anterior significa que del total de los legisladores que integran la asamblea,<sup>46</sup> treinta y siete de ellos emitieron su voto a favor de las reformas y modificaciones a la ley, en los términos del dictamen, y sólo dos de ellos manifestaron su desacuerdo votando en contra, en tanto que tres no emitieron su

---

<sup>46</sup> 42 en total. 18 del Partido Acción Nacional, 16 del Partido Revolucionario Institucional, 3 del Partido Nueva Alianza, 2 del Partido de la Revolución Democrática, 1 del Partido del Trabajo y 2 Independientes.

voto por ausencia. Dicha expresión de voluntad legislativa, al haberse realizado en lo general, abarca el contenido del artículo 157 en disputa.

### **Votación.**

Dada la correlación de los elementos fácticos y jurídicos, como se adelantó, no demuestran la invalidez del proceso legislativo, por lo que hace a la votación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

En efecto, el hecho de que no se abriera la votación nominal, ante los empates de las votaciones relativas, tanto al voto particular, como de la propuesta de modificación al artículo 157 de la ley hacendaria; en el caso específico, no implica una violación a las formalidades del procedimiento que tenga trascendencia a su constitucionalidad, pues en el procedimiento legislativo se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas, y fue así que, al momento de la deliberación, tanto las mayorías, como las minorías parlamentarias, tuvieron la oportunidad de expresar su opinión pues, incluso, el debate del asunto se prolongó desde el inicio de la sesión, el diecinueve de diciembre de dos mil doce, concluyendo el veintitrés siguiente, al decretarse el estado de sesión permanente del Congreso para discutir los asuntos.

Más aún, cuando que, se realizó la votación relativa a la aprobación del voto particular que consistía en desechar la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, y la crónica revela que hubo empate de veintiún votos a favor y veintiún votos en contra; siendo innegable la existencia del quórum legal, porque veintiséis diputados de mayoría y dieciséis diputados de proporcionalidad,<sup>47</sup> tuvieron a su alcance los derechos legislativos de libertad e igualdad.

Además, los legisladores tuvieron la misma capacidad participativa en el proceso deliberativo, con la representatividad que llevaban en términos de igualdad, para discutir la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; en tanto que de la relatoría de la sesión se desprende que, mediante votación ejercida a través del sistema electrónico, se reflejó la voluntad de cada representante popular de manera libre e individual, pues el

---

<sup>47</sup> "Artículo 46. Se deposita el Poder Legislativo en un Congreso que se renovará cada tres años, iniciando su mandato el 1o. de septiembre del año de la elección.

"Cada Legislatura estará compuesta por veintiséis diputados electos por el principio de mayoría relativa, votados en distritos electorales uninominales, y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional, designados de acuerdo a las bases y formas que establezca la ley. ..."

presidente de la mesa directiva les especificó que su voto debía ejercerse con el color verde para los que estuvieran a favor, y en rojo para los que estuvieran en contra; de lo cual, resultaron veintiún votos a favor y veintiún votos en contra, derivando en que se tuviera por aprobado el dictamen original en los términos propuestos por la comisión, que se traduce en el incremento del impuesto sobre nómina del dos al tres por ciento.<sup>48</sup>

Esto es, en el procedimiento deliberatorio, al realizarse la votación, existió plena certeza de la intención de los legisladores presentes, pues a pesar de los empates acaecidos para decidir si se procedía a realizar una votación nominal sobre el voto particular respecto del dictamen y la modificación al artículo 157 citado, al final, no existió duda sobre el propósito de los asambleístas, pues votaron a favor de la aprobación del dictamen original de reforma con una amplia mayoría que se identifica en cantidad de treinta y siete votos.

De esta manera, se insiste, el hecho de que no se abriera la votación nominal, ante los empates de las votaciones relativas, tanto al voto particular, como de la propuesta de modificación al artículo 157 de la ley hacendaria del Estado, es intrascendente, pues no es válido considerar que tal circunstancia se reflejó en la reforma legislativa; de modo que, incluso, pudiera desacreditar la propia aprobación de la mayoría de los integrantes de la asamblea al votar el dictamen en lo general.

Incluso, del acta de debates relativa, no se aprecia que alguno de los diputados hubiera manifestado objeción alguna respecto a la manera en que se realizó la votación, tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación posterior, porque aun cuando se presentó una solicitud, previa a la votación del voto particular, para que la votación respectiva se hiciera de manera nominal, la misma fue rechazada al existir empate en su resultado y, posterior a ello, no se asentó ninguna inconformidad; tampoco se hizo manifestación alguna para controvertir la decisión de desechar las propuestas

---

<sup>48</sup> Ver páginas 193 y 194. "... No habiendo más artículos reservados para discutirse en lo particular, el C. Presidente sometió a consideración del Pleno la propuesta de modificación hecha por el Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, solicitando a los CC. Diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

"Enseguida solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien desde su lugar expresó: 'Para entender bien presidencia, los que no quieran impuesto sobre nómina incrementado, ¿deben de oprimir el botón verde? –Así es– Gracias.'

"El C. Presidente expresó: 'Así es. Si, a ver, yo no quiero presionar a nadie, vamos a explicar claramente. Estamos poniendo a consideración la propuesta como siempre se propone del diputado Alfredo, los que quieran apoyarlo, van a votar con el botón verde, los que no, el rojo. Si no se aprueba la propuesta del diputado se regresa a la redacción original del dictamen. ¿Ya les quedó claro? Muy bien.'"

de votaciones nominales, derivadas de los empates, menos aún, después de realizarse la votación a la modificación de la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Así, no debe perderse de vista que la voluntad última manifestada por los miembros del Congreso del Estado, fue la de aprobar la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, lo que incluye la modificación a la tasa del impuesto sobre nóminas, en tanto que si hubiera sido distinta su pretensión, la votación emitida finalmente habría concluido con el rechazo del decreto, lo que no aconteció.

Aunado a lo expuesto, atendiendo a los principios sobre los cuales se debe determinar el potencial invalidatorio de una violación formal, en el desarrollo del procedimiento legislativo, se advierte que la infracción cometida, por no realizar las votaciones nominales, tanto del voto particular, como de la reserva por el artículo 157 de la ley hacendaria, no deriva en la necesidad de realizar la votación nuevamente, pues no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria, ya que, finalmente, se aprobó en forma plenaria el impuesto modificado (principio de economía procesal), con el cumplimiento previo de respetar las opiniones producidas durante la discusión de la aprobación de la norma, ya fueran a favor o en contra (principio de equidad en la deliberación parlamentaria).

### **Desestimación de la acción de inconstitucionalidad 19/2010.**

Hecho el análisis del punto jurídico en conflicto, no se da la inobservancia, en el caso concreto, en términos análogos a lo determinado en la acción de inconstitucionalidad 19/2010, es decir, que se haya actualizado una inconsistencia en la votación que ameritara tomar las medidas necesarias a fin de aclarar lo sucedido, y que, por no haberse hecho así, se soslayaran los requisitos de publicidad y participación para una reforma legal, en demérito de los principios democráticos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se advierte que, en los términos ocurridos en el presente, el número de votos haya sido discrepante con el número de diputados presentes.

Sobre este punto, relativo a la votación relacionada con el texto del numeral impugnado, cabe indicar que, durante la discusión del precepto en conflicto, se concedió el uso de la palabra a uno de los diputados para presentar un voto particular, el cual formuló en el sentido de que se advertía un exceso en las cargas fiscales, porque se pretendía incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas debido a un exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, lo que incrementaba el riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad; se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis

y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto y se concedió la palabra a diversos diputados para hablar a favor y en contra del voto, en tres rondas distintas.

Se precisó que, al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; se concedió el uso de la palabra a otro legislador, quien expresó que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas; y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

El diputado que propuso la modificación elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del citado reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado; luego, se sometió a consideración del Pleno del Congreso tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y en virtud de que era evidente que si la decisión de votar nominalmente el voto particular era un empate, necesariamente la decisión del voto particular sobre el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensar.

Enseguida, se determinó el receso y, una vez reanudada la sesión, el secretario pasó la lista de asistencia para verificar el quórum del reglamento mencionado e informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes; se continuó con la discusión del dictamen del expediente 7784/LXXIII y con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se puso a discusión, en lo general, el dictamen de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma, a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada, y se aprobó con treinta y siete votos a favor y dos en contra.

Finalmente, se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen, para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado; se concedió el uso de la palabra a un diputado, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN separaba el artículo 157, para que el impuesto

sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas; y se precisó, que se ponía a consideración la propuesta de ese diputado, **en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen, desechándose dicha propuesta por haber veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por tanto, éste se aprobó en lo general y en lo particular.**

En ese orden de ideas, se considera que no existe vulneración a los principios de representación democrática, pues atendiendo a las particularidades del caso, se advierte que no hubo un incumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política del Estado de Nuevo León (consistentes en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados, y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda), sino que existió sujeción cabal a éstas.

De lo anterior se concluye que no se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa, aun cuando en los empates de referencia no se procedió a la votación nominal con la que se pretende, evidentemente, otorgar seguridad jurídica sobre la opinión de cada integrante de la Legislatura, puesto que según quedó establecido, hubo una exhaustiva discusión entre los integrantes de la asamblea relacionada con el aumento del impuesto sobre nóminas, que sin lugar a dudas, evidencia que al momento en que el proyecto se aprobó en lo general con votación mayoritaria, ya se había dado oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen y, específicamente, en relación con el aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas, votándose de manera exhaustiva y aprobándose, por consiguiente, la reforma específica al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado respecto al impuesto sobre nóminas.

Por consiguiente, en los términos específicos en que se desarrolló el procedimiento legislativo en comento, sí se cumplieron los estándares establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar que, en el caso, no existen violaciones al procedimiento legislativo que redunden en una violación a las garantías de debido proceso y legalidad, contenidas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, que pudieran provocar la inconstitucionalidad de la norma emitida.

### **Circulación del dictamen, con la anticipación legal.**

Por otra parte, este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito considera que en el proceso legislativo de la ley controvertida en los juicios de amparo de origen no se infringió la norma reglamentaria relativa a que el dictamen debe entregarse con veinticuatro horas de anticipación, pues de la lectura de la propia acta de sesión se advierte que el secretario informó que el dictamen que contenía el expediente relativo a la reforma de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se circuló a las trece horas con treinta y ocho minutos del dieciocho de diciembre de dos mil doce.

Luego, también consta en el acta, que el inicio de la sesión en la que se debía analizar y discutir el dictamen relativo a la ley cuestionada, comenzó el diecinueve de diciembre de dos mil doce, asimismo, que ya habiendo sido declarada la sesión como permanente, la discusión específica del dictamen inició a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos del veinte de diciembre siguiente, la que posteriormente, dados los términos en que venía desarrollándose la deliberación, fue suspendida y reanudada a las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del veintitrés de diciembre del mismo año, fecha en la que se votó finalmente el dictamen circulado.

La anterior descripción de hechos pone de manifiesto que el dictamen que dio origen al Decreto Legislativo Núm. 037 impugnado, fue circulado con más de veinticuatro horas de anticipación a la continuación de la sesión legislativa, cumpliendo con ello el objetivo de la norma, el cual es permitir que los diputados fueran informados con la debida oportunidad del asunto que debían discutir.

A mayor abundamiento, tampoco se advierte que se hubieran violentado los principios democráticos afines al procedimiento de reforma de la ley, puesto que ninguno de los integrantes de la legislatura manifestó alguna objeción sobre ese aspecto, es decir, ninguno de ellos alegó no tener conocimiento tanto de los temas como de los contenidos que serían vistos en la sesión y, con independencia de ello, también de la lectura del acta de sesión respectiva se hace evidente que los diputados integrantes de la LXXIII Legislatura sí tuvieron pleno conocimiento de la propuesta de reforma de referencia, puesto que al leerse el proemio y punto resolutivo se indicó el numeral que se reformaría, el sentido de la propia reforma y su justificación, por lo que, se reitera, que el aspecto relacionado con el aumento del uno por ciento en la tasa del impuesto sobre nóminas, evidentemente era del conocimiento de todos los integrantes de la asamblea que, incluso, votaron unánimemente por el establecimiento de un receso con la finalidad de continuar con las deliberaciones y negociaciones correspondientes, justo antes de la votación del dic-

tamen en lo general, lo que se reitera, evidentemente demuestra que todos los integrantes del órgano legislativo tuvieron suficiente tiempo para conocer la iniciativa, el dictamen de la comisión correspondiente y realizar un debate sobre ella.

En efecto, el dictamen sometido a discusión y votación en la sesión de diecinueve de diciembre de dos mil doce, fue presentado y circulado con oportunidad entre los miembros de la asamblea desde el día inmediato anterior, permitiendo con ello que los diputados tuvieran la oportunidad de deliberar a favor y en contra de la iniciativa, argumentando lo que consideraran pertinente a los intereses de la población representada, lo que se hizo en una primera parte de la sesión, en tres rondas, posteriormente, a petición expresa de uno de los diputados, se declaró un receso de la sesión para poder profundizar en la discusión y llegar a consensos, reanudándose hasta el veintitrés de diciembre siguiente, lo que no deja duda del conocimiento pleno del decreto y reforma que estaba siendo sometido a su decisión; por lo que los vicios en el procedimiento apuntados quedan subsanados por la determinación que tomó el Pleno del Congreso del Estado, ya que en ningún momento se vulneró el principio de deliberación parlamentaria ni de seguridad jurídica, en tanto que, la deliberación final fue el resultado de un procedimiento en que se permitió el estudio del dictamen con todos sus elementos integrantes y consecuencias decisorias, como tal el incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

Por lo anterior, se concluye que las apuntadas violaciones formales en el procedimiento legislativo con que se expidió el Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación de la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, donde se incrementó la tasa del impuesto sobre nóminas del dos al tres por ciento, no contienen un elemento invalidatorio que trascienda a la constitucionalidad del precepto.

### **Desestimación de las acciones de inconstitucionalidad 52/2006, 107/2008 y 65/2012.**

La anterior argumentativa lleva a determinar que las consideraciones expuestas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referidas en párrafos anteriores, en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006, 107/2008 y 65/2012, no son aplicables al caso concreto, porque como se dijo, en el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma hecha al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no ocurrieron situaciones análogas a las ahí destacadas, que permitan asumir el criterio jurídico inmerso en ellas y decretar la inconstitucionalidad de esa disposición, y que consistieron en lo siguiente:

a) La dispensa de trámites transgredió el principio de democracia deliberativa, porque, en un caso, la iniciativa fue presentada el mismo día en que fue discutida sin conocimiento previo de todos los integrantes del Congreso, dispensándose por mayoría que fuera dictaminada por las comisiones, sin que se justificara la supuesta urgencia;

b) Se dispensaron los trámites de primera y segunda lecturas, sin que se justificara la urgencia para ello y, en la propia sesión, se votaron las iniciativas, siendo aprobadas, cada una de ellas, por una mayoría de quince votos, con ocho en contra y una abstención, y ese mismo día se remitieron al Ejecutivo para su promulgación y publicación, lo que produjo la imposibilidad de que se llevara a cabo el debate democrático, al no haber tiempo para conocer y estudiar las iniciativas y realizar un debate real;

c) Ante las inconsistencias en la votación de la petición de aprobación por urgente y obvia resolución no se tomaron medidas para conocer la intención de los legisladores; y,

d) Se incluyó en un dictamen de observaciones de una reforma una derogación que no había sido planteada previamente por la autoridad a que correspondía.

Sin embargo, en el caso a estudio, de manera distinta a la ocurrida en los supuestos específicos que originaron las acciones de inconstitucionalidad referidas, la propuesta de reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León derivó directamente de una propuesta del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, quien está legalmente facultado para ello; y fue aprobada en los mismos términos por la comisión hacendaria correspondiente conforme lo indica el Reglamento de Gobierno del Congreso del Estado de Nuevo León. Lo que lleva a concluir que, evidentemente, no existió ningún tipo de exceso en las facultades legalmente conferidas a quien propuso la mencionada reforma ni a la comisión que presentó el proyecto de decreto al Pleno del propio órgano legislativo, en los mismos términos.

Asimismo, conviene destacar que de la lectura del Diario de Debates se puede advertir que uno de los legisladores solicitó al Pleno que, de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prolongara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia debían ser discutidos y aprobados; prorrogándose el periodo de sesión permanente ya establecida, precisamente porque ese día era su vencimiento, y luego, se dispensó el trámite

del dictamen 7784 de la Comisión de Hacienda que contenía la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo, de conformidad con el artículo 112 Bis del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, conforme al cual el Pleno del Congreso, a petición del orador o de algún otro diputado, podrá acordar que los dictámenes que hayan sido programados por la Oficialía Mayor, para su presentación en el Pleno y que hayan sido circulados a los integrantes de la Legislatura con al menos veinticuatro horas de anticipación, podrán recibir la dispensa de su lectura o determinarse que únicamente se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y votación, siempre y cuando se haya circulado el dictamen con veinticuatro horas de anticipación y, al procederse a la lectura correspondiente, se indicó claramente que el expediente de referencia contenía el escrito presentado por el gobernador del Estado, entre otros funcionarios, relativo a la iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, e incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas del 2% al 3% para aplicar sobre la base, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública y la impartición de justicia en el Estado.

Esto es, que la existencia de la dispensa se pudo realizar porque el dictamen de comisiones se circuló con la anticipación debida para que todos los representantes populares la conocieran y pudieran opinar a favor o en contra. Asimismo, que en todo momento estuvieron en el conocimiento del contenido de la propuesta de reforma que era sometida a debate.

Por lo anterior, no existe ninguna razón objetiva para considerar que, al haberse dispensado el trámite para la lectura del dictamen de referencia y leerse únicamente al proemio y resolutivo del dictamen de mérito, se impidiera conocer a los diputados constituidos en sesión permanente, el origen y los términos de la reforma propuesta por el Poder Ejecutivo al numeral 157 del ordenamiento citado anteriormente, pues esos extremos fueron indicados claramente en la sesión y, con ello, se agotó el contenido del dictamen por cuanto a la reforma sufrida a dicho numeral, permitiéndose también una verdadera deliberación de la reforma.

Aunado a lo anterior, es importante destacar también que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para declarar la invalidez del decreto en que se derogó la fracción XI del artículo 9o. de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, en la acción de inconstitucionalidad 65/2012, fue que no existía constancia que permitiera advertir, fehacientemente, que el dictamen que contenía esa derogación fue hecho del conocimiento de los diputados con la anticipación debida, que permitiera su deliberación, lo cual, contrario al caso a estudio, sí quedó demostrado, como se narró en párrafos anteriores.

En la legislación aplicable, específicamente en el artículo 48 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se establece que "Ningún proyecto de dictamen podrá ser discutido si no fue circulado a los integrantes de la comisión respectiva con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión de trabajo en que se vaya a discutir el asunto, exceptuando aquellos que sean turnados por el Pleno con el carácter de urgentes.", y a ese respecto, en el Diario de Debates donde consta el acta de sesión, el día veinte de diciembre de dos mil doce, se indicó específicamente que la dispensa del trámite era procedente, porque se cumplía lo dispuesto en las normas reglamentarias y se circuló el dictamen con más de veinticuatro horas de anticipación.

Ciertamente, es oportuno señalar que en este punto, en el juicio de amparo consta que el dictamen relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, fue entregado con una anticipación de veinticuatro horas, al momento de su discusión, por lo que no se puede estimar que, de manera análoga a la acción de inconstitucionalidad, se violenten los principios democráticos afines al procedimiento de reforma de la ley, puesto que no se advierte que haya habido alguna objeción sobre ese aspecto por parte de la minoría que votó en contra del dictamen y, con independencia de ello, es evidente, como se dijo, que los diputados integrantes de la LXXIII Legislatura sí tuvieron pleno conocimiento de la propuesta de reforma de referencia, puesto que, al leerse el proemio y punto resolutivo se indicó el numeral que se reformaría, el sentido de la propia reforma y su justificación, por lo que, se reitera, que el aspecto relacionado con el aumento del 1% en la tasa del impuesto referido, evidentemente era del conocimiento de todos los integrantes de la asamblea, que incluso, votaron unánimemente por el establecimiento de un receso con la finalidad de continuar con las deliberaciones y negociaciones correspondientes, justo antes de la votación del dictamen en lo general; lo que, se insiste, irrefutablemente demuestra que todos los integrantes del órgano legislativo tuvieron suficiente tiempo para conocer la iniciativa, el dictamen de la comisión correspondiente y realizar un debate sobre ella.

De ahí, la inaplicabilidad de las acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas.

Finalmente, se robustece la determinación adoptada en el presente fallo, con la siguiente resolución de acción de inconstitucionalidad:

- En la acción de inconstitucionalidad 130/2008, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar la existencia de diversas violaciones en el proceso de creación de normas estatales, sostuvo:

"Los parámetros de control no pueden ser sino objetivos, por lo que este Alto Tribunal no está en aptitud jurídica de juzgar, por ejemplo, si hubo o no, en la comisión o en el Pleno legislativo, un amplio o profundo debate o discusión.

"El criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo.

"El derecho parlamentario tiene características peculiares, porque rige el funcionamiento de cuerpos esencialmente políticos como son los órganos legislativos, de forma tal que tiene una flexibilidad que no se da en otras ramas del derecho. La asamblea deliberante es la que, finalmente, tiene la capacidad de decisión dentro del debido proceso, en el entendido de que no se suscribe la tesis de la convalidación automática conforme a la cual todos los vicios procedimentales, a la postre, se pueden purgar por decisión de la mayoría.

"En esa virtud, los parlamentos, como órganos políticos, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, están sujetos a exigencias diferentes de motivación o justificación. En concreto, tratándose de las dispensas de trámites, corresponde a la asamblea deliberante calificar los asuntos de urgente o de obvia resolución con sujeción a las reglas procedimentales. ..."

- En la diversa acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, al hacerse cargo del proyecto que se elaboró bajo la ponencia del señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, en la sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, verificada el ocho de julio de dos mil catorce, al resolverla, según versión taquigráfica, localizables en el sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, externó las siguientes consideraciones en el tema:

"... El segundo argumento relacionado con las violaciones al procedimiento, está a partir de la página noventa y cuatro.

"En este argumento lo que se dice es que el Pleno del Congreso al haber votado sólo las reservas, mas no los artículos reservados sin atender a lo dispuesto por el artículo 186 de la Ley Orgánica del propio Congreso, violó el proceso legislativo, porque según ellos no se atendió debidamente a la votación a los artículos que, de alguna manera, estaban reservados y que lo único que se votó fueron las reservas, mas no el resto del artículo.

"Sin embargo, el proyecto está contestando esta situación, primero, estableciendo lo que dice el artículo 189, en relación al debate: 'El debate en lo particular de las reservas al dictamen se efectuará de conformidad con el siguiente procedimiento general: declaratoria de apertura del debate en lo particular; formulación del registro de oradores y de reservas en lo particular; exposición y deliberación de razones, alegatos o razonamientos a favor, en contra o en abstención de las reservas particulares registradas; votación de las reservas particulares registradas; y declaratoria del cierre del debate en lo particular.'

"Y entonces dice que de aquí se está advirtiendo que la obligación de votar las reservas particulares registradas, mas no los artículos reservados como tal, se entiende que se rechazaron las reservas, lo cierto es que no es así, los artículos se están declarando, de alguna manera, aceptados, primero, en lo general, y luego se hacen reservas en lo particular de determinados artículos, entonces lo que nos dicen es: 'únicamente se votaron en toda la sesión, las puras reservas, pero ya no se dijo nada de la parte no reservada de los artículos'; pues al haberse rechazado de alguna manera las objeciones a estas reservas o al haberse computado en la votación que las reservas fueron menores, se entiende, como lo dice el proyecto de manera muy clara, que están realmente aceptados y votados los artículos que no alcanzaron la mayoría suficiente para establecer estas reservas y, desde luego, haciendo el análisis del artículos (sic) 186, se llega a esa conclusión, por tanto, se está declarando infundada esta violación procesal que se adujo."

Dada la argumentativa desarrollada, en correlación con los elementos jurídicos sustentados por el Máximo Tribunal de la Nación, antes descritos y, además, con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trece de junio de dos mil cinco, en la acción de inconstitucionalidad 9/2005, el máximo intérprete de la Constitución estableció que la violación de las formalidades dentro de un procedimiento legislativo deben abordarse desde las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, y que es precisamente nuestro modelo de Estado por disposición expresa de la Constitución Federal en sus artículos 39, 40 y 41; por lo que, en la evaluación del potencial invalidatorio de las irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que se llama de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redunde en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por lo tanto, a la necesidad de no otorgar un efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro lado, en respeto al principio de equidad en la deliberación parlamentaria, es factible concluir que de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del decreto de reforma impugnado, no se evidencian violaciones procedimentales con un impacto que

pueda estimarse invalidante del decreto impugnado, porque la Cámara Parlamentaria Estatal explícita y públicamente debatió el tema relativo al incremento de la tasa, con intervención de todas las fuerzas políticas que quisieron hacerlo, tanto a favor como en contra, adoptando el Congreso la dispensa de ciertos trámites impulsado por la necesidad de discutir el fondo, lo que produce que tales violaciones no gocen de una entidad que permita equipararlas a un desconocimiento de los cauces básicos de expresión de la voluntad de la Cámara Parlamentaria y que permita estimar que afectan la validez de la norma que fue impugnada.

De modo que, si en el caso concreto, como quedó de manifiesto en párrafos anteriores, no se impidió a ningún diputado asistir a las sesiones de la comisión o del Pleno, expresar sus puntos de vista o posicionamiento con respecto al dictamen, ni ejercer su voto asambleísta, resulta que la existencia de las irregularidades procedimentales apuntadas, como quedó demostrado del contexto íntegro del Diario de Debates, en correlación con la legislación aplicable y la teoría jurisprudencial, no trascendió a la constitucionalidad de la norma, porque finalmente se cumplieron los principios fundamentales del proceso legislativo, en torno a la igualdad y participación de los representantes de los gobernados, ya que ejercieron su derecho de deliberación, con amplia apertura para participar las diferentes fracciones parlamentarias, en el entendido de que tales violaciones procedimentales no gozan de una entidad que permita equipararlas a un desconocimiento de los cauces básicos de expresión de la voluntad de la Cámara Parlamentaria y, por consiguiente, estimar que afectan la validez de la ley cuestionada.

En similares consideraciones, resolvió este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al fallar en esta misma sesión, las contradicciones de tesis 4/2014 y 2/2014, por lo que deben prevalecer las tesis aprobadas en la primera mencionada, con los rubros:

"NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, POR LO QUE VE A SU VOTACIÓN, NO CONTIENE VIOLACIONES FORMALES TRASCENDENTES QUE INVALIDEN SU CONSTITUCIONALIDAD."

"NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, NO SE INFRINGIÓ PORQUE EL DICTAMEN RELATIVO SE CIRCULÓ CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en la contradicción de tesis 4/2014, fallada en esta misma sesión.

TERCERO.—Dése publicidad a la parte considerativa de la presente ejecutoria.

**Notifíquese:** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese 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 este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, por mayoría de dos votos de los Magistrados Jorge Meza Pérez y Luis Alfonso Hernández Núñez, contra el voto particular del Magistrado Sergio Javier Coss Ramos, siendo ponente y presidente el primero de los nombrados, quienes firman conjuntamente con la secretaria de Acuerdos María Inocencia González Díaz, que da fe, de conformidad con el artículo 20, fracción V, del Acuerdo General 11/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

**En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 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 IV.1o.A. J/7 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas.

Las tesis de jurisprudencia de títulos y subtítulos: "NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, POR LO QUE VE A SU VOTACIÓN, NO CONTIENE VIOLACIONES FORMALES TRASCENDENTALES QUE INVALIDEN SU CONSTITUCIONALIDAD." y "NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, NO SE INFRINGIÓ

PORQUE EL DICTAMEN RELATIVO SE CIRCULÓ CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas.

**Voto particular** del señor Magistrado Sergio Javier Coss Ramos en la contradicción de tesis 3/2014, del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

En representación de los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, deseo, con el debido respeto, manifestar lo siguiente:

En los propios proyectos circulados, se reconoce la existencia de las violaciones formales al procedimiento legislativo de creación del Decreto Núm. 037, que culminó con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León y, por tanto, la aprobación del incremento a la tasa del 3% del impuesto sobre nóminas.

Empero, se dice que dichas violaciones formales no generan la invalidez de la norma, porque el dictamen fue aprobado en lo general; por lo que, dicha expresión de voluntad legislativa abarcó el contenido del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, es decir, la aprobación por parte de los diputados en incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas.

No obstante, es inadecuado el estudio que se hace en los proyectos puestos a consideración, en cuanto a que la violación al procedimiento legislativo no trasciende de manera fundamental a la constitucionalidad de la norma, dado que pasa inadvertido lo que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la razón de ser de todo procedimiento legislativo, integrado por sus diversas fases: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de vigencia, es brindar seguridad jurídica, precisamente, a través del cumplimiento de las formalidades previstas.

Lo que sin duda no se cumplió, pues al no haberse llevado a cabo el procedimiento legislativo de manera correcta, es evidente que no se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad.

Es decir, se transgredió el procedimiento deliberativo, al no efectuarse la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

Se estima que no se cumplió con esa seguridad que debe tener, necesariamente, ese proceso legislativo, pues si bien es cierto que en términos del artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, todo dictamen relativo a una iniciativa de ley se conocerá y discutirá, en lo general, dicho supuesto sólo es válido en los casos en los que no haya objeción respecto de un precepto en particular.

Lo que no sucedió, pues de la simple revisión al acta del Congreso del Estado, se puede advertir con meridiana claridad que los diputados jamás manifestaron, al menos por mayoría, su conformidad en aprobar el contenido del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, dado que siempre estuvieron empatados con 21 votos.

Es decir, se soslaya completamente el proceso legislativo que dio origen al Decreto Núm. 037, pues pasó por alto que respecto al voto particular formulado por el diputado Jesús

Guadalupe Hurtado Rodríguez, así como la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, encaminadas a debatir el incremento a la tasa del impuesto sobre nóminas, la votación quedó **empatada** con 21 votos a favor y 21 en contra; con lo que se puede advertir que, contrario a lo que se sostiene en los proyectos, **los legisladores en ningún momento expresaron su voluntad** en aprobar por mayoría el aumento de la tasa señalada en el numeral de referencia; de ahí el desacierto de la afirmación que se hace en los proyectos circulados.

Además, resulta incorrecto afirmar que por el hecho de que se votó en lo general respecto al dictamen propuesto, esa circunstancia abarcaba también la modificación al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas, ya que si se votó de esa manera obedeció precisamente a que el presidente del Congreso del Estado, fue claro y tajante en poner a discusión **en lo general** el dictamen con el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, se reitera, **en lo general** y no en lo particular el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado.

Que dicho sea de paso, la separación para la discusión en lo particular del numeral 157 en cita ocurrió después, en términos de la última parte del artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que establece que de aprobarse en lo general, en esa misma sesión, se discutirá la iniciativa de ley en lo particular, **separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.**

En ese contexto, ante el manifiesto y evidente empate de los diputados del Congreso, tanto en el voto particular, como en la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, **lo procedente era abrir la votación nominal de conformidad con el artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León,** el cual es claro en establecer que ésta se dará cuando exista empate en la votación económica.

Máxime que no debe pasar inadvertido que la razón fundamental para que los diputados aprobaran el dictamen en lo general, es porque sería ocioso analizar cada artículo de cada norma que se ponga a consideración.

Es decir, en el Decreto Núm. 037 no sólo se aprobó lo relativo al impuesto sobre nóminas, sino también lo concerniente al impuesto sobre tenencia, impuesto sobre adquisición de inmuebles impuesto predial; de ahí que en aras de agilizar el proceso legislativo, **el artículo 112** del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León permite a los legisladores votar en lo general, siempre y cuando si existiese alguna inconformidad en cuanto algún artículo en específico, se deberá separar para someterlos en votación en lo particular.

En ese tenor, al no haberse llevado a cabo el proceso legislativo como la normatividad lo indica, se vulneró el principio de deliberación pública que es uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno, elegido de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, pues a través de éste, los ciudadanos por medio de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas; **es evidente que al haberse soslayado el procedimiento para la votación nominal, la única afectada es la sociedad, ya que se impidió ejercer su voto a través de sus representantes.**

Lo anterior evidencia que no se respetó el procedimiento legislativo en relación al derecho de la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, ya que el procedimiento deliberatorio no culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, tal y como lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. L/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, que dice:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.—Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) **El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;** 2) **El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;** y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."

De igual forma, con la violación al procedimiento legislativo en estudio, también se violaron las garantías de debido proceso y legalidad, así como los principios en que se funda la democracia deliberativa.

Lo anterior, ya que no se respetó el derecho que se le concede a los gobernados a través de los diputados de objetar y por consiguiente de llevar a cabo la votación nominal del precepto 157 ya señalado; de ahí que se estime que **se haya generado esa indefensión**, que al final de cuentas, **recae en el contribuyente**.

Más aún, la circunstancia de que las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto Núm. 037, que culminaron con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León y, por tanto, la aprobación del incremento a la tasa del 3% del impuesto sobre nóminas, no genera la invalidez de la norma, porque el dictamen fue aprobado en lo general; contraviene evidentemente lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido **como equidad en la deliberación parlamentaria**, que consiste en la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P. XLIX/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, que dice:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, **por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.**"

Aunado a lo anterior, se estima que se violenta el principio de democracia deliberativa, consistente en garantizar la posibilidad de generar y poner en común la información necesaria para que los ciudadanos perciban sus intereses.

Se estima así, dado que, al haber empatado en la votación respecto al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas y aún así mantener el dictamen original presentado por la comisión, **sin exponer los razonamientos que justificaran su proceder**, es patente que se limitó el derecho a la **opinión pública**; en este caso, a través de los legisladores.

Sirve de apoyo, por analogía a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 51/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1599, de rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 187, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO. NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, NI LOS PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.—El hecho de que en un solo día se hubiesen llevado a cabo la primera y la segunda lecturas, la discusión y la aprobación del dictamen presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso del Estado de Durango, del que derivó el Decreto 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política de la indicada entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de noviembre de 2008, no implica vulneración a las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así porque, por una parte, la circunstancia de que el dictamen fue aprobado en un mismo día y durante la noche no **implica que sea el resultado de un procedimiento viciado, pues no impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento establecidas en la ley local** —la cual sólo exige que esas etapas se desarrollen en diferentes sesiones y que los diputados cuenten, previo a la discusión, con copia del dictamen respectivo— y, por otra, tampoco se vulneraron los principios de la democracia representativa, fundamentalmente el principio deliberativo, ya que tanto en el seno de la comisión como en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate para que lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen, aceptándose, incluso, algunas modificaciones propuestas por los que se manifestaron en contra, lo que demuestra que el órgano legislativo tuvo suficiente tiempo para conocer dicha iniciativa y realizar un debate sobre ella, en el que las minorías participaron."

De la jurisprudencia transcrita se corrobora que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que sí se violentan las garantías de debido proceso y de legalidad, cuando el resultado de un procedimiento viciado impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento establecidas en la ley local; lo que sucedió en el caso que dio origen a la presente contradicción, y lo que, incluso, se reconoce en los proyectos circulados, es decir, se reconoce la existencia de violaciones formales al procedimiento legislativo de creación del Decreto Núm. 037.

Por otra parte, en cuanto a lo sostenido en el sentido de que del acta de debates relativa, no se aprecia que los diputados hubieran manifestado objeción alguna respecto a la manera en que se realizó la votación, tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación posterior; esa circunstancia o esa omisión, por parte de los legisladores, no puede estar por encima del artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, porque, precisamente, de eso parte la violación al proceso legislativo, de una omisión de realizar la votación nominal tal y como lo establece la norma.

Asimismo, en cuanto a la afirmación que se hace en los proyectos, en el sentido de que la voluntad última manifestada por los miembros del Congreso del Estado fue la de aprobar la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, lo que incluye la modificación a la tasa del impuesto sobre nóminas y que si hubiera sido distinta la pretensión de los legisladores, la votación habría concluido con el rechazo de todo el decreto.

Se estima que es cierto que la voluntad de los diputados fue la de aprobar en lo general la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, sin embargo, se pasa por

alto que la asamblea decidió en términos del artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, separar el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; del que, incluso, hecha la votación correspondiente, los legisladores empataron 21 votos a 21 votos; de ahí que no se pueda llegar a la conclusión de que por haber votado en lo general, también se consentía el citado artículo 157, mismo que siempre estuvo en discusión por parte de los legisladores.

De ahí que se pueda llegar a establecer con meridiana claridad que en el proceso legislativo que dio origen al Decreto Núm. 037 se violentó la garantía del debido proceso, ya que la voluntad de los legisladores no se externó de manera concreta y directa en relación al aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

Incluso, del acta del Congreso del Estado no se advierten los razonamientos que justifican la razón del porqué ante el evidente empate de la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se rechazó la propuesta de que la tasa del impuesto sobre nóminas quedara en 2%.

Por otro lado, se considera dogmática la parte de los proyectos, en la que se afirma que la violación consistente en que no se aperturara la votación nominal no trasciende a la constitucionalidad de la norma, porque no constituye una infracción directa a la Constitución del Estado, sino a una norma reglamentaria, que tiene por objeto facilitar la discusión y votación de los asuntos, toda vez que no se advierte el fundamento o sustento para ello.

Es decir, no se dice cuál o qué ley establece que si las violaciones no constituyen directamente infracciones a la Constitución del Estado, no trascienden a la constitucionalidad de la norma.

Por tanto, contrario a lo que se afirma en los proyectos, en el sentido de que esa circunstancia no trascendió a invalidar la constitucionalidad del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, se considera que esta violación sí trascendió a la legalidad de las reglas del procedimiento legislativo y, sobre todo, a la garantía del debido proceso, al principio de democracia deliberativa señalada por el Alto Tribunal, ya que no se puede considerar que, al haber sido votado y aprobado por mayoría en lo general tanto el voto particular como el dictamen de reforma, no se puede adelantar si, efectivamente, se colmaron las reglas de votación establecidos en la norma y que, de alguna manera, podrían influir para determinar la persistencia de empate o bien la mayoría a favor o en contra de la propuesta.

Por ende, se concluye que no es suficiente que se haya aprobado en lo general la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, ya que ante el empate de la votación económica, respecto del análisis en lo particular de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, que dio origen al aumento de la tasa al 3% del impuesto sobre nómina, lo procedente era que se llevara a cabo la votación nominal prevista en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, con seguimiento de cada una de sus reglas ahí contenidas; de ahí que, al no haber ajustado el Constituyente Local con las normas del debido proceso legislativo, es lo que redundó en la inconstitucionalidad del precepto 157 de Ley de Hacienda del Estado.

**En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 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.**

**NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, NO SE INFRINGIÓ PORQUE EL DICTAMEN RELATIVO SE CIRCULÓ CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 7/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ASÍ COMO EL ENTONCES TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA, TODOS DEL CUARTO CIRCUITO. 2 DE SEPTIEMBRE DE 2014. MAYORÍA DE DOS VOTOS DE LOS MAGISTRADOS JORGE MEZA PÉREZ Y LUIS ALFONSO HERNÁNDEZ NÚÑEZ. DISIDENTE: SERGIO JAVIER COSS RAMOS. PONENTE: JORGE MEZA PÉREZ. SECRETARIA: MARÍA INOCENCIA GONZÁLEZ DÍAZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción III, de la Ley de Amparo; y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo General 11/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de mayo de dos mil catorce, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de este Cuarto Circuito, en un tema que, por su naturaleza administrativa, corresponde a la materia de especialidad de este Pleno de Circuito.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en función de que fue formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, quien se encuentra facultado para ello, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción III, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Consideraciones de los Tribunales Colegiados.** Las consideraciones de las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Cole-

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

**1. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 165/2013**, en sesión de veintitrés de enero de dos mil catorce, en lo que a esta contradicción de tesis interesa, señaló:

"... NOVENO.—**Estudio del agravio relacionado con violaciones al proceso legislativo.** En el **primer agravio** de la revisión, del capítulo de 'violaciones en el análisis de fondo', las quejas exponen, sustancialmente, que contrario a lo determinado por el Juez de Distrito, en el caso sí existen violaciones en el procedimiento legislativo que trascienden a la constitucionalidad de la norma, porque no se siguieron los pasos para la creación de la ley, mismo que se estima que deviene **infundado**.

"En efecto, para constatar si en el caso en el que se reclama la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para establecerse que el impuesto sobre nóminas se causará con tasa del 3%, se cumplieron las formalidades del procedimiento legislativo, resulta necesario hacer alusión, en primer lugar, a los artículos 55, 56, 59, 60, 63, fracción VII, 70, 71, 73, 75, 77 y 85, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León, que dicen textualmente: (se transcriben)

"De estos preceptos, se advierte que corresponde al Poder Ejecutivo presentar a más tardar el día veinte de noviembre ante el Congreso, el presupuesto del año siguiente, **proponiendo los arbitrios para cubrirlo**; y que éste tendrá que examinarlo y aprobarlo anualmente.

"Asimismo, que la Legislatura del Estado tendrá cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones; el primero del uno de septiembre al veinte de diciembre, y el segundo del primero de marzo al primero de junio, que podrán ser prorrogados hasta por treinta días; y que se reunirá en la capital del Estado o donde el Ejecutivo se encuentre, pero podrá cambiar de residencia provisionalmente, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes, y que tanto para la instalación como para la apertura de sesiones, se requiere la presencia de la mayoría de los diputados.

"También se desprende que para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución; y que una vez aprobada la ley o el decreto, se enviará al gobernador para su publicación,

teniéndose por sancionada la ley o decreto si no lo devolviera con observaciones en el plazo de diez días, cuando hará esa publicación sin demora bajo la fórmula especificada,<sup>1</sup> firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

"Finalmente, se establece que en la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos, se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación.

"En síntesis, se advierte que las formalidades del procedimiento legislativo, establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León para la aprobación o reforma de una ley, consisten esencialmente en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

"Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, dispone en los artículos 78, 86, 90, 91, 93 y 94, que las sesiones del Congreso por su carácter serán ordinarias y extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, cuya duración será hasta de tres horas, y que deberán sujetarse a un orden del día que se aprobará previamente y que por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la presentación de iniciativas de ley por los diputados, los informes de las comisiones y de los comités y los asuntos generales, donde se concederá el uso de la palabra a los diputados en el orden en que lo soliciten.

"También se advierte que por acuerdo de la asamblea podrá declararse en sesión permanente en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, que una vez resuelto, traerá la terminación de la sesión.

"Y por último, que para que se lleve a cabo la sesión es precisa la asistencia de la mayoría de diputados que componen el Congreso; y tratándose

---

<sup>1</sup> N. \_\_\_\_\_ Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue; (Aquí el texto literal)

de la votación de una iniciativa de ley o con vista de la importancia de algún asunto, las dos terceras partes de los miembros.

"Asimismo, el reglamento establece en los artículos 37 y 47 a 49 Bis, que las comisiones son órganos de trabajo legislativo integradas por diputados, que a través de la elaboración de dictámenes, entre otros documentos, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

"También, que se denomina dictamen a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión del Congreso con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno, y en cuya redacción deberá expresarse: el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes; bajo la palabra antecedentes, se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado; a continuación bajo la palabra consideraciones, se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta; la parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno. Además de que deberá contener la mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité.

"Que para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados; en el entendido de que si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, después de que sea leído el dictamen de que se trate.

"Que en caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutive que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto en cuestión, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno del Congreso, considerando como resolutive, en lo conducente, el aprobado en voto particular; en caso de que el voto aprobado modifique parcialmente el resolutive presentado en el dictamen, se continuará con el procedimiento de deliberación del dictamen, con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto particular y el texto del resolutive que no hubiese

sido modificado. Y de no aprobarse el voto, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen.

"Los artículos 102, 104, 107 al 112 y 113, del capítulo II 'De la iniciativa', disponen que la iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevo leonés; que las formuladas por el Poder Ejecutivo –entre otras– pasarán desde luego a la comisión respectiva; y que ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado.

"Que conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración la Iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen, el cual será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, quien terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación.

"Además, que todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal sentido, se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.

"Y que ésta puede votar los dictámenes para su resolución tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa, como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya; en la inteligencia de que primeramente el voto particular se votará siguiendo el procedimiento del artículo 126, párrafo tercero, del reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del mismo.

"Los diversos artículos 126, 127 y 129 del capítulo III 'De las deliberaciones', señalan que terminada la lectura del dictamen que presente la comisión, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

"Que solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más

participantes en la tribuna, y que en el caso del voto particular se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo del artículo 126 y el 129, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación.

"Que concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

"Por último, los preceptos 136, 137, 139, 141 y 142 del capítulo IV 'De las votaciones', dicen que habrá tres clases de votación: I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso.

"Que la votación económica se practicará levantando la mano los diputados que estén a favor del asunto; después, de la misma manera, los que estén en contra y finalmente quienes se abstengan; y la nominal se recogerá del modo siguiente: I. Cada miembro de la legislatura, comenzando por el lado derecho del presidente y por la fila de abajo, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión si o no; II. Un secretario anotará los de la afirmativa y otro los de la negativa; III. Los miembros de la directiva votarán al final, primero lo harán por su orden los secretarios, los vicepresidentes y por último el presidente; y IV. A continuación los secretarios computarán los votos y comunicarán el resultado conforme a cada lista al presidente, para que éste haga la declaratoria respectiva.

"Finalmente, que todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha en los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento determinen una votación calificada o especial; que las votaciones serán por mayoría simple;<sup>2</sup> absoluta,<sup>3</sup> calificada o por unanimidad; y llegado el momen-

<sup>2</sup> Cuando se integren con la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión.

<sup>3</sup> Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la legislatura.

to de la votación el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto concurran a votar.

"De todo lo anterior, se desprende que en términos del **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León**, las sesiones podrán ser ordinarias o extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas o solemnes; cuya duración será hasta de tres horas, sujetándose a la orden del día aprobada previamente y que por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la presentación de iniciativas de ley por los diputados, los informes de las comisiones y de los comités y de los asuntos generales; además de que la asamblea podrá declararse en sesión permanente, en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, cuya resolución finalizará la sesión. Además de que para llevar a cabo la sesión es precisa la asistencia de la mayoría de los diputados que componen el Congreso.

"Asimismo, destaca que el procedimiento legislativo para la aprobación de una iniciativa de ley o de su reforma, se desarrolla esencialmente de la siguiente manera:

**"a) Iniciativa (artículos 102 y 104)**

"Ésta corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés, y particularmente las formuladas por el Poder Ejecutivo, pasarán desde luego a la comisión respectiva.

**"b) Dictamen y su discusión (artículos 49, 107 al 112, 113, 126, 127 y 129)**

"La comisión a que corresponda la iniciativa propondrá un dictamen a la asamblea, que será leído por uno o varios miembros de ésta y entregada al presidente de la legislatura, quien lo pondrá a su consideración para su discusión y aprobación.

"El dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuera aprobada en ese sentido se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá

en particular, separando los artículos que lo ameriten y éstos se someterán a votación, considerándose los argumentos que se propongan al respecto.

"El primer secretario elaborará una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste; y solamente podrán hablar tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la propuesta discutida, con excepción de que el Pleno considere que un asunto requiera más participantes.

"Concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado a favor y otro en contra para que se vuelva a inquirir si se considera suficientemente discutido el asunto, que en caso afirmativo, pasará de inmediato a la votación.

**"b.2) (sic) Discusión en caso de voto particular (artículos 49 Bis, 126 y 129)**

"Cuando exista un voto particular, en el que algún diputado disintiera del criterio sustentado en el dictamen de las comisiones, aquél se votará en primer lugar, para lo que se le dará lectura a dicho voto y se ordenará al secretario que elabore una lista de diputados en contra o a favor, hablando tres contra tres, con excepción de que el Pleno considere que el asunto requiera más participantes; y concluidas las intervenciones, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, cuando se pasará de inmediato a la votación respectiva.

"En caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutivo que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno, considerando como resolutivo el aprobado en dicho voto. Si ese voto modifica parcialmente el resolutivo del dictamen, se continuará con la deliberación de éste con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto y el texto del resolutivo que no hubiere cambiado.

"De no aprobarse el voto particular, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen como lo establecen los artículos 126 y 129 del reglamento.

### "c) **Votación (artículos 136, 137, 139, 141 y 142)**

"Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepto en los casos en que la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento, determinen una votación calificada o especial.

"Llegado el momento de la votación, el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto, que concurran a votar.

"**Finalmente**, existen tres clases de votación: a) Por cédula, para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; b) Nominal, cuando exista empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y c) Económica, para las demás proposiciones que tenga resolver el Congreso.

"Hechas estas precisiones, ahora es conveniente aludir a la parte conducente de la parte que interesa, del 'Diario de los Debates' publicado en la página oficial del Congreso del Estado de Nuevo León, correspondiente al primer periodo, Año I, número 45-LXXIII S.O., del miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, en que se aprobó la reforma de la ley impugnada.

"Así, se advierte de tal proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León por parte de la Legislatura Local, plasmado en el acta que ha sido parcialmente reproducida se hizo constar, se desarrolló de la siguiente manera:

#### **"1. Inicio de la sesión, prórroga y determinación de sesión permanente**

"Se dio inicio de la sesión ordinaria a las once horas con cincuenta y tres minutos, por contarse con un quórum de treinta y dos diputados con diez ausentes; integrándose otros diputados ya iniciada la sesión, se aprobó el orden del día por unanimidad de los diputados presentes; y una vez aprobada el acta de la sesión ordinaria del dieciocho de diciembre anterior y agotados los asuntos en cartera, se pasó al siguiente punto relativo a iniciativas de ley o decreto, concediéndose el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien propuso una moción de orden consistente en que se ampliara la sesión hasta el término de los dictámenes que se fueran a ver ese día, y que si no se llegara a concluir, se tuviera una sesión permanente.

"Posteriormente, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes, que cuando se concluyeran los dictámenes que se verían en ese día se declarararía la sesión permanente, porque se abriría la posibilidad de que las comisiones enviaran nuevos dictámenes presentados por las comisiones.

"Luego, analizadas las iniciativas de ley, el presidente pasó al punto relativo a los informes de las comisiones, solicitándose a sus integrantes que manifestaran de la manera acostumbrada, si tenían algún informe o dictamen que presentar. Inmediatamente después, declaró un receso y solicitó a los diputados que estuvieran atentos al llamado correspondiente para reanudar la sesión, **ya declarada permanente.**

"El presidente, a las quince horas con seis minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó al secretario pasar lista para verificar el quórum del reglamento, estando presentes los cuarenta y dos diputados que integran la legislatura.

"Posteriormente, el diputado José Adrián González Navarro solicitó el uso de la palabra, que le fue concedido, y expresó que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prorrogara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados; luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien secundó la propuesta del diputado González Navarro.

"El presidente manifestó que recordaba a los presentes que estaban en sesión permanente, y que al prorrogarse el periodo se seguiría en esa sesión, y se prorrogó porque ese día vencía constitucionalmente el periodo.

"Hecha la votación correspondiente, se aprobó la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de votos, y el presidente declaró que continuarían en sesión permanente.

## **"2. Análisis inicial de los informes y dictámenes de las comisiones. Expediente 7784/LXXIII, relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.**

"Se concedió la palabra al diputado César Alberto Serna de León, quien solicitó un receso de diez minutos para que las comisiones terminaran los

dictámenes que tuvieran pendientes para presentarlos al Pleno; lo que se aprobó por unanimidad, por lo que se suspendió la sesión a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos, reanudándose con la presencia de cuarenta y un diputados.

"Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se solicitó al secretario que informara su fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto relativo al expediente 7784/LXXIII, que contenía la iniciativa del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se propuso, entre otras cosas, la reforma al artículo 157 de dicho ordenamiento para incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas ahí establecido para quedar en el 3%, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado.

"Luego, la Comisión de Hacienda del Estado expuso las razones que justificaban el resolutivo referido, y con fundamento en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se propuso para su aprobación el proyecto de decreto relativo, conforme al cual el artículo 157 en comento quedaría redactado de la siguiente forma: 'Artículo 157. Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.'

### **"3. Voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez y su discusión.**

"Se concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar un voto particular, en el sentido de que se pretendía incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas debido a un exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, lo que aunado al riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad, por lo que era inadmisibles descargar únicamente en el contribuyente las nece-

sidades de ingreso, por una parte sin incrementar la base y por la otra sin demostrar un ejercicio razonable del gasto público, cuya formación no denota la austeridad y eficiencia, debiéndose rechazar la propuesta.

"Después, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto.

"Se concedió la palabra a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, para hablar en contra del voto particular; y a la vez, se permitió a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, parlamentar a favor de dicho voto particular.

"Enseguida, el presidente precisó que al haber intervenido ya tres oradores a favor del voto y tres más en contra, y por solicitar el uso de la palabra un orador más, se sometía a consideración de la asamblea abrir una nueva ronda de oradores, aprobándose la propuesta por unanimidad de cuarenta y dos votos, y por ende se concedió el uso de la palabra al diputado Luis David Ortiz Salinas, quien habló a favor del voto particular, y al diputado Carlos Barona Morales, en contra del referido voto.

"Acto seguido, se solicitó nuevamente a la asamblea abrir otra ronda de oradores, aprobándose dicha moción por mayoría de veintidós votos a favor y veinte en contra; por lo que se concedió la palabra al diputado Guadalupe Rodríguez Martínez para hablar en contra del voto, y a Héctor Jesús Briones López, a favor.

#### **"4. Votación del voto particular**

"Luego, se precisó que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las Salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; asimismo, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

"Enseguida, el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado.

#### **"5. Receso**

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien expresó que se pusiera a consideración del Pleno el tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con sus Municipios, en acuerdo de sus representantes que eran los propios diputados; aunado a que era evidente que si la votación bajo el voto particular era un empate, evidentemente el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

"Por lo anterior, el presidente puso a consideración del Pleno el determinar un receso, aprobándose por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y éste se decretó a las diecinueve horas con tres minutos.

#### **"6. Reanudación de la sesión, discusión y votación, en lo general, del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII**

"A las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del **veintitrés de diciembre de dos mil doce**, se reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente; el secretario pasó la lista de asistencia para verificar el quórum del reglamento, e informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes.

"Se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes **7784/LXXIII** y 7483/LXXIII (por el que se proponía la derogación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos establecido en la Ley de Hacienda del Estado) leídos anteriormente, y el presidente, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, puso a discusión en lo general el dictamen de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada.

"Se concedió la palabra a los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Urena Frausto y Juan Antonio Rodríguez González, para hablar a favor del dictamen; y a los diputados Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra, en contra.

"El presidente expuso que al no haber más oradores en lo general del dictamen relativo a los expedientes 7784-7483/LXXIII, lo sometía a consideración de la asamblea con el proyecto de decreto; se formuló la votación correspondiente y precisó que fue aprobado con treinta y siete votos a favor y dos en contra, de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN; precisando que no votaron las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

### **7. Discusión del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII, en lo particular**

"Primero se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

"Luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN separaba el artículo 157, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas.

"Se dio lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila; y se dio el uso de la palabra al diputado Francisco Luis Treviño Cabello, quien parlamentó a favor de la modificación.

"El presidente expuso que no habiendo más artículos para discutirse en lo particular, se sometía a consideración del Pleno la propuesta de modificación precisada, solicitándose a los diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

"También se concedió el uso de la palabra al diputado Fernando Elizondo Ortiz y el presidente precisó que se ponía a consideración la propuesta del diputado Alfredo, y que quienes quisieran apoyarlo votarían con el botón verde y los que no, con el rojo; en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen.

"Finalmente, la propuesta de modificación fue desechada con veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por lo que éste se aprobaba en lo general y en lo particular; y que contenía, además, el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

### **"Fin del acta**

"Después de observar todo lo anterior, contrario a lo argumentado por las quejas recurrentes, este Tribunal Colegiado considera que en el caso concreto no existe violación al procedimiento legislativo del que derivó la norma impugnada, de trascendencia tal que obligue a estimarla viciada de manera que sea inevitable su inconstitucionalidad, y para arribar a esta conclusión, tomando en cuenta que las quejas y recurrentes exponen, en términos generales, que las violaciones al procedimiento legislativo destacadas transgreden su derecho a la representatividad democrática y que vician la norma impugnada al grado de generar su inconstitucionalidad absoluta, es necesario efectuar las siguientes reflexiones:

"En principio, uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno elegido de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, es la deliberación pública; esto es, que los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

"Por tanto, en un Estado democrático, las Constituciones Federal y de los Estados imponen ciertos requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

"De este modo, la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida precisamente como modelo de Estado, porque si bien existe la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, debe asegurarse que exista una efectiva deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

"En ese contexto, la democracia representativa es un sistema político en el que las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos; pero también en el entendido de que aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de todos ellos, y con mayor razón si se trata de la minoría, por lo que es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga sentido a la reglamentación básica del procedimiento legislativo.

"En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos ellos contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

"Es ahí, donde cobran relevancia las reglas que garantizan la participación efectiva de los integrantes del órgano legislativo, al regular, por citar algunos ejemplos, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes; de lo que deriva, a su vez, que el órgano legislativo tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minori-

tarios, en tanto que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de todos los integrantes del órgano legislativo a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, asegura el pleno respeto a aquel principio de representación democrática hacia los particulares.

"Consideraciones que tienen como apoyo, los criterios jurídicos establecidos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir las tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001 y P./J. 11/2011, obligatorios para este tribunal de conformidad con el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> así como en la tesis aislada P. XLIX/2008, que si bien no es obligatoria, sí establece un criterio orientador respecto del tema tratado de importancia, por virtud de haberse emitido por el Máximo Órgano Jurisdiccional de la Nación; y que dicen textualmente:

"'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' (se transcribe)

"'PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.' (se transcribe)

"'FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.' (se transcribe)

"Luego, carece de razón lo argumentado respecto a que la sentencia recurrida es ilegal, porque debió considerarse que se violaron las formalidades esenciales del procedimiento legislativo por no votarse nominalmente el voto particular del diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, en términos del artículo 136, fracción II del Reglamento del Congreso,<sup>5</sup> que dispone sin excep-

---

<sup>4</sup>Artículo 43. Las razones contenidas en los considerados que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, trinunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales".

<sup>5</sup>Artículo 136. Habrá tres clases de votación: ...

"II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y."

ción que en caso de existir un empate en votación económica se procederá a la nominal, transgrediéndose así los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica y al principio de representatividad.

"Como se dijo, estos argumentos son **infundados**, pues se estima que no existe vulneración a los principios a que alude la parte quejosa, ya que atendiendo a las particularidades del caso, se advierte que no hubo un incumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política del Estado de Nuevo León (consistentes en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda) sino que existió sujeción cabal a éstas y, en todo caso, tampoco se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa.

"Esto se justifica en la medida de que en el procedimiento legislativo, como quedó descrito anteriormente, después de concederse el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez para presentar el voto particular de referencia y expresara ante la asamblea sus razones para sostenerlo y apartarse del dictamen presentado por la comisión, existió una exhaustiva discusión entre los integrantes de la asamblea relacionada con el aumento del impuesto sobre nóminas que, sin lugar a dudas, evidencia que al momento en que el proyecto se aprobó en lo general con votación mayoritaria, ya se había dado oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen y específicamente en relación con el aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

"En efecto, después de que el diputado Hurtado Rodríguez expuso su voto, se permitió parlamentar a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez en contra, y en correlación con ello se permitió el uso de la voz a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, quienes se pronunciaron a favor.

"Los diputados que se vieron en contra del voto particular, razonaron esencialmente que el incremento del 1% al impuesto sería alrededor de mil seiscientos millones de pesos, pero lo importante era que estaba etiquetado al tema de la seguridad, que todos los ciudadanos habían pedido, por lo que

debían abandonarse las líneas políticas o mediáticas para cumplir con ellos, aunado a que lo recaudado les beneficiaba mucho; así como que según una encuesta realizada la percepción de la sociedad, al cuestionar si estaban de acuerdo con el aumento de un punto porcentual en el impuesto sobre nóminas era del 77% a favor, y que los empresarios debían estar pendientes de los temas de seguridad y que la situación del Estado no era la más favorable y que hubo eventos sobre los que no se pudo tener ningún control.

"Y aquellos que estaban a favor del voto, razonaron que el aumento del impuesto traería mil seiscientos o mil setecientos millones de pesos, pero que los ciudadanos no eran responsables del mal manejo de las finanzas públicas por parte del Gobierno Estatal; que el aumento no iba a perjudicar directamente a los empresarios, sino que se reduciría en todo caso el aumento de sueldos del año, aunado a la cantidad de juicios de amparo, manifestaciones y demás aspectos, siendo necesario un solo voto para que se apruebe el voto por mayoría; y que no debía premiarse la corrupción e impunidad en el Estado aumentando el impuesto de mérito, pues aun cuando se argumentara que se necesitaban ingresos por mil quinientos millones de pesos del impuesto sobre nóminas, el empleo en Nuevo León se había desplomado por arriba de la media nacional, y se provocaría desincentivar precisamente el empleo, incluso limitándose las utilidades de los trabajadores.

"Enseguida, mediante votación unánime de los cuarenta y dos diputados que integran el Congreso del Estado, se aprobó una nueva ronda de oradores, dándose la palabra a los diputados Luis David Ortiz Salinas, quien se pronunció a favor del voto, y Carlos Barona Morales, que parlamentó en contra del mismo.

"El primero expuso que el impuesto sobre nómina fue aceptado por los empresarios para que se terminara un paso a desnivel en la avenida Constitución y la calle Ruiz Cortinez, y quedó establecido desde entonces, y ahora se pretende aumentarlo, sin que exista una propuesta seria de ahorro por parte del Estado; y el segundo, que en este momento se requería que los empresarios auxiliaran con el impuesto sobre nóminas, que no iba a costarles a los trabajadores, sino un poco a ellos, salvaguardándose una mejor educación, seguridad y bienestar para las familias de Nuevo León.

"Después, por votación mayoritaria de veintidós votos contra veinte, se aprobó una ronda más de oradores, en que participaron los diputados Guadalupe Rodríguez Martínez en contra del voto y Héctor Jesús Briones López a favor.

"El primero señaló esencialmente que no se iba a afectar tanto a las personas ricas; y el segundo, que debía reflexionarse la decisión que se iba a tomar, porque podrían perderse veinticinco mil empleos, pues el aumento real es de un 50% del monto a pagar, y no habrían los aumentos salariales que se buscaban, además de que habría múltiples amparos, yéndose también la inversión extranjera que tanto presume el gobierno.

"Enseguida, se dio el uso de la palabra al diputado José Sebastián Maiz García, quien expresó que las empresas más afectadas por el impuesto sobre nóminas eran las de construcción, y lo que se afectaba era la mano de obra que era un 30% sobre el valor de la construcción, por lo que el aumento del 1% al impuesto afectaría al tres al millar, no un 50% como se decía, aunado a que en las demás empresas se afectaría menos porque estaban más mecanizadas.

"Luego, una vez hecha la votación del voto particular, fue desechado por existir veintiún votos a favor y veintiuno en contra.

"Posteriormente, al haberse desechado el voto particular, se precisó que se llevaría a cabo la discusión del dictamen, pero el diputado Edgar Romo García, solicitó que se pusiera a consideración del Pleno poder tener un receso en el Congreso para poder llegar a un consenso, puesto que si la votación en el voto fue un empate, evidentemente el dictamen que es la contraparte también lo sería, por lo que se ponía a consideración de los diputados ese receso para continuar con las pláticas a fin de llegar a un consenso.

"Ese receso se aprobó por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y el veintitrés de diciembre de dos mil doce a las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos se reanudó la sesión permanente con el quórum legal de cuarenta y dos diputados presentes.

"Así, se continuó la discusión del expediente 7784/XLLIII, en la que participaron los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Ureña Frausto y Juan Antonio Rodríguez González a favor del dictamen, y Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra en contra.

"Los primeros manifestaron esencialmente que la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado tenía como fin establecer disposiciones jurídicas que modernizaran el marco normativo y que brindaran un apoyo importante a la estabilidad económica del Estado, además de que el cobro de impuestos por parte del Ejecutivo es parte fundamental para que le sea posi-

ble allegarse de los recursos necesarios para la implementación de estrategias con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los nuevoleonenses; que se estaba a favor de que los recursos necesarios para el gasto público se dieran en la forma estipulada en el presupuesto, debiendo hacerse que sean bien destinados y no dirigidos incorrectamente; y que el aumento al impuesto sobre nóminas no afectaba al que menos tiene, pues las empresas eran las que tenían grandes ganancias.

"Y los segundos, que se estaba aumentando el impuesto sin que el gobierno redujera su aparato, imponiendo cargas sobre los ciudadanos por las malas actuaciones del gobierno, cuando existen cerca de cuatrocientos empleados de primer nivel que ganaban arriba de ciento veinte mil pesos, por lo que no debía aumentarse el impuesto sobre nóminas; y que además era un impuesto absurdo, pues debe protegerse la economía de las personas más desprotegidas, y aunque sea para los empresarios, tiene que ver con los trabajadores, que van a ver reflejado que no tendrán aumento y quizá otros pierdan su empleo.

"Finalmente, se determinó que al no haber más oradores en lo general del dictamen, el presidente sometía a consideración de la asamblea el dictamen relativo y hecha la votación correspondiente, fue aprobado en lo general con treinta y siete votos a favor y dos en contra, precisándose que ello fue por parte de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz, sin que votaran las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en el momento.

"Después de dicha aprobación del dictamen en lo general, se preguntó a la asamblea si deseaba separar algún artículo para discutirse en lo particular, y el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, del grupo parlamentario del PAN separó el artículo 157 antes mencionado a fin de que la tasa se mantuviera en el 2% establecido previamente, bajo el argumento esencial de que aunque lo pagaba el empresario, terminaría afectando a la clase trabajadora, aunado a que el origen de dicho aumento es el despilfarro del Gobierno del Estado.

"El diputado Francisco Luis Treviño Cabello habló a favor de la modificación, y estimó que aun cuando los recursos proyectados con ese impuesto se perderían, el Estado podía ajustarse para no afectar al contribuyente cautivo, y en este caso a las empresas.

"Luego, el presidente aclaró que quienes apoyaran la modificación votarían con el botón verde, y los que no, el rojo, en la inteligencia de que si no

se aprobaba la propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen, **y finalmente, se desechó con veintiún votos a favor y veintiuno en contra.**

"En atención a lo anterior, se estima que aun cuando el contenido del artículo 136, fracción II, del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso del Estado, pudiera llevar a considerar que cuando exista una votación económica empatada deba efectuarse la nominal, tal circunstancia no impidió el cumplimiento de las formalidades mínimas del procedimiento establecidas en la propia Constitución Local –que, como se ha señalado, sólo exige que las leyes y sus reformas se aprueben, previa discusión, por mayoría–, sino que, por el contrario, se sujetó cabalmente a éstas y, por otro, tampoco se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa, fundamentalmente, el principio deliberativo, puesto que en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que todos los diputados que quisieron intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen; discutiéndose, exhaustivamente, el voto particular previo a la aprobación general del dictamen específicamente en relación con que debía mantenerse la tasa del impuesto sobre nóminas en el 2% prevista en el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado.

"Luego, es evidente que el aspecto relacionado con el aumento del 1% en la tasa del impuesto referido, evidentemente era del conocimiento de todos los integrantes de la asamblea que votaron unánimemente por el establecimiento de un receso con la finalidad de continuar con las deliberaciones y negociaciones correspondientes, justo antes de la votación del dictamen en lo general; lo que evidentemente demuestra que todos los integrantes del órgano legislativo tuvieron suficiente tiempo para conocer la iniciativa, el dictamen de la comisión correspondiente y realizar un debate sobre ella.

"Entonces, si una de las reglas de la democracia representativa es que las decisiones se tomen por mayoría, es evidente que habiéndose dado la oportunidad a todos los diputados de participar en la discusión sobre el aumento de la tasa del impuesto aludido, en la aprobación del dictamen de la comisión que respecto a dicho tributo únicamente estableció esa modificación, y en cuyas reuniones de trabajo intervinieron no sólo los miembros de la comisión sino otros integrantes de la legislatura, como el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez que presentó el voto particular desechado, y Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz, Eduardo Arguijo Baldenegro, Luis David Ortiz Salinas, Héctor Jesús Briones López, y Carolina María Garza Guerra, que lo secundaron, no puede sino concluirse que, habiendo congado con el quórum legalmente requerido y habiendo otorgado igual considera-

ción y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, en la especie, dándose una auténtica discusión al respecto, no se actualiza ninguna violación formal al procedimiento de reformas a la ley establecido en la Constitución Local.

"Lo que de suyo, implica que ese procedimiento no está viciado en un sentido material, porque evidentemente se han cumplido los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como los democráticos que las quejas afirman fueron transgredidos, pues el órgano legislativo, antes que un órgano decisorio, se comportó como un órgano deliberante, en el que encontraron cauce de expresión las opiniones de todos los grupos parlamentarios que quisieron proponerlas.

"Por lo anterior, el solo hecho de que fueran empatadas las votaciones del voto particular y de la reserva al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, bajo la misma tónica argumentativa relativa a la tasa del impuesto expuesta durante la votación del dictamen en lo general, donde se aprobó por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra, no conlleva, en sí mismo, que el Decreto 37 impugnado en este juicio de amparo hubiese sido el resultado de un procedimiento viciado y, de ahí, que se hubieran violado principios democráticos, puesto que, como se ha señalado, en el caso no sólo se cumplieron los requisitos formales que establece la Constitución Política del Estado de Nuevo León, sino también los requisitos materiales resguardados con el cumplimiento de los primeros.

"En ese orden de ideas, el hecho de que la reserva del artículo 157 en comento quedara empatada y no se efectuara la votación nominal, considerándose que por ello debía procederse a su desechamiento, y que en dado caso pudiera determinarse que la comisión no siguió el trámite para el estudio del dictamen, ello carece de relevancia jurídica al haberse cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del Congreso del Estado, pues tomando en consideración que al aprobarse de manera general el dictamen, previa discusión sobre el tópico a que alude la parte quejosa, el vicio que pudiera haberse cometido no trascendió de manera fundamental a la norma con que culminó el procedimiento, pues lo que importa es que se apruebe la ley cumpliéndose con las formalidades mínimas trascendentes para ello, establecidas en la Constitución Local, como en el caso en el que existió una aprobación mayoritaria, previa discusión.

"Además, como se advierte de la descripción de lo hecho constar en el acta de sesión del diecinueve de diciembre de dos mil doce, en un principio se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes en la sesión,

que al concluirse los trabajos sobre los nueve dictámenes especificados inicialmente en la orden del día, se declararían en sesión permanente, bajo el razonamiento de que ello derivaba de la posibilidad de que las comisiones pudieran enviar nuevos dictámenes.

"Posteriormente, por votación unánime se admitió la moción hecha en el sentido de que se prorrogara esa sesión porque vencía el periodo constitucional de sesiones, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, específicamente sobre el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encontraran en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados.

"De donde deriva, que como puso de manifiesto el Juez de Distrito, existió plena voluntad del órgano legislativo en comento para desarrollar la sesión permanente después del receso a que se hizo alusión en el punto 1 de la descripción del acta, con el fin particular de desahogar todos los dictámenes que, en su caso, fueran a presentar las comisiones mediante los informes correspondientes; y también para prorrogar dicha sesión permanente con el fin de finalizar todos los trabajos que correspondían antes de la conclusión del periodo constitucional de sesiones (veinte de diciembre), específicamente para aprobar todo lo relativo al paquete fiscal y demás expedientes que necesitaran aprobación.

"Luego, si bien es cierto que el artículo 86 del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso del Estado, dispone que la legislatura podrá, por mayoría de votos de sus integrantes presentes constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos que motivaron la sesión hasta su total desahogo; y que durante la sesión permanente no podría darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, que una vez resuelto, dará por terminada esa sesión permanente, también lo es que no limita ni prohíbe que el propio órgano legislativo acuerde la instauración de una sesión de esa naturaleza para desahogar múltiples asuntos vinculados con un aspecto de relevancia como el aludido en el caso, que evidentemente implicaba la aprobación de la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado, para reformar la Ley de Hacienda del Estado para el año de referencia.

"Máxime, que la circunstancia de si se apuntó con exactitud o no el expediente relativo para verse en sesión permanente, cuando se acordó su instauración, de ninguna manera podría implicar que se vulneren los principios en que se funda la democracia representativa, de manera fundamental, puesto que en los términos antes precisados, en el Pleno del Congreso Estatal se

dio oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen, lo que demuestra que el órgano legislativo efectivamente realizó un debate sobre ella, con la participación de todos los grupos parlamentarios que quisieron hacerlo, cumpliéndose con las formalidades mínimas que exige al respecto la Constitución, pues previa discusión se aprobó el dictamen por la mayoría."

**2. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 185/2013**, en sesión de veintitrés de enero de dos mil catorce, señaló en la parte que interesa, lo siguiente:

"... SÉPTIMO.—Establecido lo anterior, se tiene que son **ineficaces** los motivos de agravio vertidos por las recurrentes y, por ende, insuficientes para que se revoque la determinación constitucional.

"Lo que exige precisar que dada la similitud de los motivos de disenso vertidos, y la igualdad de condiciones que de facto acompañan a las quejas ahora recurrentes (y que en adelante serán explicadas), los mismos serán estudiados de forma conjunta, tal como lo autoriza el artículo 79 de la Ley de Amparo, y en un orden diverso del propuesto, por así convenir al desarrollo de la presente ejecutoria.

"Así las cosas, procede el estudio del **agravio primero** vertido por ambas recurrentes, que por estar encaminado a controvertir el sobreseimiento por la actualización de una causal de improcedencia, debe ser atendido en primer término.

"En efecto, respecto del citado agravio de ambos escritos de revisión, se tiene que, contrario a lo manifestado por las agraviadas y en afinidad con lo expuesto por el a quo, el juicio de amparo instado resultó improcedente por lo tocante a los artículos 154, 155, 156, 158, 159 y 160 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, dado que al reformarse mediante el Decreto 37 reclamado, el contenido del numeral 157 (tasa del 2% al 3%), no se modificó la mecánica del impuesto sobre nóminas contemplado por dichos artículos, a fin de permitir su impugnación como un esquema normativo conjunto.

"...

"Establecido lo anterior, se tiene que es **inoperante** lo manifestado por las recurrentes en el **inciso b)** del **segundo de sus agravios**, identificado por ellas bajo la leyenda siguiente: 'INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 159 BIS Y 160 FRACCIÓN II DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL ESTADO DE

## NUEVO LEÓN, POR VIOLACIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 1o. Y 31 FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.'

"Lo que se sostiene, en razón de que tal como fue señalado en el párrafo anterior, a través de dicho discurso, las quejas pretendieron combatir la determinación del a quo en relación con las exenciones y tratos preferenciales atribuidos a dichos numerales, insistiendo en la discriminación y trato inequitativo que de ellos derivaba; sin embargo, dada la determinación de sobreseimiento que sobre el juicio de amparo instado por las quejas ahora recurrentes, prevaleció en relación con los artículos 154 a 160 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, es evidente que los alegatos vertidos en el sentido descrito, son **inoperantes**.

"En efecto, en el considerando cuarto de la sentencia recurrida, el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio, en primer lugar, respecto del reclamo efectuado por las quejas \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable; \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable y; \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, por los artículos 154 a 160 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, con excepción del artículo 157 de dicho cuerpo normativo, tras estimar que sendos numerales habían sido consentidos tácitamente.

"Luego, en el considerando sexto de la sentencia, el a quo procedió al estudio de fondo del asunto, bajo la precisión de que ello se realizaba para todas las solicitantes del amparo, sólo respecto del artículo 157 reformado, y los numerales restantes (154, 159 Bis y 160), únicamente por lo tocante a \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable.

"Por tanto, es inconcuso que el estudio de inconstitucionalidad realizado por el Juez en relación con los artículos 159 Bis y 160 de la ley hacendaria, en nada agravó a las quejas, tornándose del todo inconducentes las manifestaciones en ese tenor vertidas.

"Apoya la calificación de **inoperancia** sostenida, la jurisprudencia 188/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN.—Conforme a los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción

IV, 87, 88 y 91, fracciones I a IV, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto y el respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento, de ahí que es un instrumento técnico que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a la sentencia dictada en la audiencia constitucional, incluyendo las determinaciones contenidas en ésta y, en general, al examen del respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento del juicio, labor realizada por el órgano revisor a la luz de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad. En ese tenor, la inoperancia de los agravios en la revisión se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado que puede derivar de la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte; de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida; de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse: a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia; b) al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del juicio de amparo; y, c) en caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto, como puede ser cuando se desatienda la naturaleza de la revisión y del órgano que emitió la sentencia o la existencia de jurisprudencia que resuelve el fondo del asunto planteado.' (Novena Época, número de registro IUS: 166031, Segunda Sala, jurisprudencia 2a./J. 188/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 424)

"**Inoperancia** que debe hacerse extensiva a lo narrado por las quejas en dicho **segundo agravio**, bajo el inciso **a)**, de título: 'Con relación al Decreto de Fomento al Empleo para las personas físicas y morales que durante el año 2013 inicien actividades empresariales en el Estado de Nuevo León.'

"Puesto que a fin de sustentar su dicho, las recurrentes se limitaron a manifestar que no había una razón válida de política pública que justificara el trato desigual y la exclusión sufrida, cuando la fuente de riqueza gravada era la misma; a saber, los pagos por servicio personal subordinado.

"Asimismo, indicaron que no se justificaba el tratamiento desigual del decreto de fomento al empleo impugnado, por ser falso que las empresas

que iniciaran actividades durante el 2013, necesariamente crearán más empleos que los sujetos del impuesto que hubieran comenzado actividades con anterioridad.

"Argumentos que, además de ser reiterativos de lo analizado por el Juez de Distrito, no se encaminaron a desvirtuar lo afirmado en el sentido de que el aludido trato desigual no podía ser estudiado a la luz de los principios de justicia tributaria, y que el mismo se encontraba justificado por atender a políticas públicas válidas y razonables.

"Lo que a decir del juzgador, se hacía consistir en el fin extrafiscal de la norma, orientado precisamente al inicio de actividades empresariales nuevas y la creación de nuevos empleos, entre otras; por lo que los contribuyentes que no incentivarán dichos objetivos, no podían recibir el mismo trato que los que sí favorecían esa finalidad, pues con ello se pretendía incentivar la creación de empleos nuevos que se ocuparan por trabajadores de primer ingreso al mercado laboral, así como el inicio de actividades empresariales nuevas, sustentando su dicho en las tesis de rubros: 'ESTÍMULO FISCAL. LOS ARTÍCULOS 229 A 238 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA QUE LO PREVIEN, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.' y 'FOMENTO AL PRIMER EMPLEO. EL ARTÍCULO 234, FRACCIÓN III, DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.'

"De ahí que, al no haber sido controvertidos los motivos expuestos por el a quo para sustentar tanto los motivos de política pública de dicha norma, como el impedimento jurídico para que el citado estímulo se analizara bajo la luz de los principios de justicia tributaria, es inconcuso que lo así manifestado también devino inoperante, al tenor de la jurisprudencia **188/2009** de la Segunda Sala del Máximo Tribunal antes citada. ..."

**3. El entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver el amparo en revisión 153/2013,** en sesión de nueve de enero de dos mil catorce, en lo que a esta contradicción de tesis interesa, señaló:

"... VIII. Los agravios son infundados, inoperantes e inatendibles.

"Por cuestión de técnica jurídica, los agravios se analizan en orden diferente al propuesto.

"En principio, en el segundo agravio, la recurrente expone que se suscitaron violaciones al proceso legislativo, como lo fueron:

"a) Que la sesión del día miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, no inició a las once horas tal como lo establece el artículo 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y el diverso 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León; y,

"b) Se omitió efectuar la votación nominal respecto a la propuesta de un diputado del Partido Acción Nacional consistente en que la votación de la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León fuese en forma nominal aun y cuando el resultado en ambos casos fue empate.

"Respecto a la primera violación al proceso legislativo, sostuvo que el Juez de Distrito fue omiso en señalar los motivos por los que consideró que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no es aplicable.

"Asimismo, refiere que el artículo 79 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, señala que las sesiones ordinarias podrán iniciar a partir de las once horas porque debe estarse a la regla general establecida en el artículo 89 del mismo ordenamiento legal, el cual dice que las sesiones (ordinarias o extraordinarias) deberán iniciar a las once horas, o bien, con posterioridad siempre que se cumplan ciertos requisitos, además de que el diverso 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, de manera expresa indica que las sesiones ordinarias serán a las once horas, por lo que debe atenderse al principio de jerarquía normativa, al tener más valor que una disposición reglamentaria.

"Sostiene que el espíritu del legislador fue plasmar en el reglamento que las sesiones de todo tipo, deberán iniciar a las once horas, lo cual se concluye al analizar el conjunto normativo con el método de interpretación sistemático de la norma legal, por lo que, si la sesión no dio inicio a las once horas y además, no medió un aviso respectivo, el procedo legislativo fue llevado a cabo en contravención a lo dispuesto por los artículos 16 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 63 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, 85 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como los artículos 79, 89 y 95 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Pues bien, respecto a la violación al proceso legislativo consistente en que la sesión del día miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, no inició a las once horas tal como lo establece el artículo 85 de la Ley Or-

gánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y el diverso 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, la recurrente aduce que el Juez Federal omitió señalar los motivos por los que consideró que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no es aplicable.

"Es infundado.

"Ciertamente, en la resolución constitucional se estableció que el artículo 89 del reglamento citado, no regía para la sesión tildada de contraria a derecho, porque se trataba de una sesión de carácter ordinaria, correspondiente al primer periodo del primer año del ejercicio de la legislatura, motivo por el cual, era aplicable el diverso 79 del mismo ordenamiento reglamentario, que establece que podrían celebrarse a partir de las once horas.

"Para mejor comprensión a lo anterior, se reproduce el fragmento de la sentencia recurrida que establece lo relatado, que dice: (se transcribe)

"Así las cosas, es inexacto lo aseverado por la recurrente, en el sentido de que el Juez de Distrito fue omiso en señalar los motivos por los que consideró que el artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, no es aplicable, pues estableció lo anteriormente reproducido.

"Luego, en relación con ese mismo vicio en el proceso legislativo, insiste la quejosa, en el sentido de que debe estarse a lo señalado por el precepto 89 del reglamento en cita, consistente en que las sesiones ordinarias o extraordinarias deberán iniciar a las once horas, o bien, con posterioridad siempre que se cumplan ciertos requisitos, por lo que debe atenderse al principio de jerarquía normativa, siendo ese el espíritu del legislador.

"Ello es inoperante.

"Es así, porque es intrascendente establecer si existió infracción al proceso legislativo por el hecho de la hora de inicio de la sesión respectiva que motivó la norma tildada de inconstitucional, toda vez que no trasciende para la expedición del Decreto Legislativo 037, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce en el Periódico Oficial del Estado.

"En efecto, ese vicio que reclama la quejosa no reviste la característica relativa a que impacte para la expedición de la norma, puesto que ello es una disposición de carácter secundaria tendiente a organizar el inicio de la sesión en el Congreso del Estado de Nuevo León.

"Para ello, basta con imponerse en el texto del artículo que dice la quejosa, se transgredió, esto es, el diverso 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que dice: (se transcribe)

"En ese sentido, es evidente que la regulación de dicho precepto consiste en la organización interna del Congreso del Estado de Nuevo León, lo que se robustece incluso, con lo que dispone el artículo 1o. del mismo ordenamiento reglamentario, que dice: (se transcribe)

"De tal suerte que, al ser una norma dirigida a la organización interna del Congreso del Estado de Nuevo León, es evidente que no trasciende de manera fundamental a la norma, al no ser parte del proceso de discusión, aprobación y sanción respectivo del decreto tildado de inconstitucional.

"Es aplicable, por las razones que contiene, la jurisprudencia P./J. 94/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 438 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, Novena Época, identificable con el número de registro IUS: 188907; que dice:

"'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' (se transcribe)

"En otra parte del segundo agravio, en torno a la violación al proceso legislativo relativa a que se omitió efectuar la votación nominal respecto a la propuesta de un diputado del Partido Acción Nacional consistente en que la votación de la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León fuese en forma nominal, aun y cuando el resultado en ambos casos fue empate, la recurrente asevera que, contrario a lo que se señala en la sentencia constitucional, esa transgresión sí afecta a la quejosa en la garantía de seguridad jurídica y al derecho a un gobierno representativo, porque si bien una votación se considera aprobada cuando se cuente con la mayoría de los votos a favor, cuando el resultado de la misma sea un empate, como aconteció, es obligatorio de conformidad con el artículo 136 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, llevar a cabo la votación nuevamente de forma nominal.

"Luego, sostiene que sí se dolió de la posible confusión o error en el conteo de votos, pues con la votación nominal se desprende en qué sentido votó cada diputado.

"Tales planteamientos resultan inoperantes.

"A fin de evidenciar lo anterior, es oportuno señalar que en la sentencia constitucional se estableció que era intrascendente, el vicio en el proceso legislativo alegado por la quejosa, consistente en la falta de apertura de la votación nominal respecto de un voto particular, en esencia, porque la votación del dictamen que contiene el incremento del impuesto sobre nóminas, fue aprobada por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra, lo que no dejó dudas de la decisión.

"Lo cual, se puede advertir del fragmento de la sentencia recurrida que se reproduce a continuación: (se transcribe)

"Como se ve, la recurrente omite controvertir el aspecto fundamental en que se basó el Juez de Distrito para considerar que el vicio en el procedimiento legislativo que se invocó en la demanda de garantías no trascendió al decreto tildado de inconstitucional, a saber: porque la votación del dictamen que contiene el incremento del impuesto sobre nóminas, fue aprobada por mayoría de treinta y siete votos a favor y dos en contra, lo que no dejó dudas de la decisión.

"Esto es, el motivo fundamental por el cual se concluyó la irrelevancia del vicio al proceso legislativo de mérito, lo fue porque el aumento del tributo fue aprobado por mayoría, sin que ello fuese debatido en esta instancia, lo cual provoca que sea inoperante el motivo de disenso.

"Es aplicable, la jurisprudencia 2a./J. 188/2009, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 424 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, Novena Época, identificable con el número de registro IUS: 166031; que a la letra dice:

"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN." (se transcribe)

"Aunado a lo anterior, se comparte el criterio del Juez de Distrito en el sentido de que la omisión de efectuar la votación nominal referida a un voto

particular y propuesta de modificación en el proceso legislativo, no es trascendente, en la medida de que finalmente el dictamen que contenía el incremento del impuesto de mérito fue aprobado por el órgano legislativo y publicado oficialmente.

"Ello es así, porque si bien de los artículos 136, fracción II, y 137 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se advierte que dentro de las clases de votación está la nominal, que ocurre cuando existe un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita, así como la forma en que se recogerá; sin embargo, como ya se precisó, se aprecia que la norma reclamada fue aprobada por mayoría de treinta y siete votos a favor, por lo que la violación alegada no trascendió de modo fundamental a fin de que provocara su invalidez, sino que, por el contrario, tal violación carece de relevancia jurídica al haberse cumplido el fin último buscado inherente a la aprobación de la norma por el órgano legislativo (aun cuando fue por mayoría), y publicada oficialmente.

"Máxime que, como también lo indicó el Juez Federal, del Diario de Debates de la norma controvertida, no se advierte que alguno de los legisladores hubiera formulado objeción en cuanto a la identificación de los votantes y el sentido de éstos al momento del conteo, o bien, que el voto particular mencionado obtuviera mayoría.

"Al respecto, es aplicable, la jurisprudencia previamente citada 94/2001, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual se transcribe nuevamente para una mejor ilustración, misma que señala:

"'VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.' (se transcribe)

"A mayor abundamiento, son inoperantes los argumentos que plantea el apoderado de la recurrente, porque aun en el supuesto de que existieran las infracciones que refiere al proceso legislativo, no causaron perjuicio a su presentada, tanto en el voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, formulado después de la lectura del dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda del Estado de Nuevo León, como respecto de la propuesta de modificación del dictamen por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, del diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, realizada luego de que se votó aquel dictamen de dicha comisión en lo general; como se explica enseguida.

"A) En cuanto al voto particular formulado por el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, después de la lectura del dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda del Estado de Nuevo León, de existir esa violación que refiere al proceso legislativo, no causaba perjuicio a la recurrente, porque ese voto particular no modificaba ni total ni parcialmente el dictamen de la comisión en cuanto a la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, habida cuenta que no incluye esa norma general impugnada mediante el juicio de amparo de origen.

"Para corroborar tal aserto se transcribe la parte relativa, del Diario de los Debates, primer periodo. Año I. Número: 45-LXXIII S.O: (se transcribe parte relativa al Diario de los Debates)

"Como se ve del proyecto de decreto que, en voto particular, propuso el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, no comprende la modificación total ni parcial del dictamen propuesto por la Comisión de Hacienda del Estado, por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del propio Estado, de modo que, aun en el supuesto de que existiera la violación procesal al proceso legislativo que refiere el apoderado de la recurrente, es inoperante para emprender su estudio por este tribunal federal, si de cualquier manera no trasciende de manera fundamental a esa norma que fue reformada.

"B) Y, respecto a la propuesta de modificación del dictamen por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para que se modificara la tasa del impuesto sobre nóminas del 3% al 2%, que realizó el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, después de la votación del dictamen en lo general, tampoco causaba perjuicio a la recurrente, porque ese mismo diputado fue quien voto a favor de la tarifa del 3% que se estableció en el dictamen de la comisión, cuyo resultado fue de 32 votos a favor, dos votos en contra y tres abstenciones, del quórum de 42 diputados presentes.

"Para justificar lo anterior, se transcribe esa parte del proceso legislativo, tomada del Diario de los Debates, primer periodo. Año I. Número: 45-LXXIII S.O: (se transcribe parte relativa al proceso legislativo)

"De lo anterior se puede colegir, que aun cuando pudiera existir alguna infracción al proceso legislativo que refiere el apoderado de la recurrente, respecto de la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, ello no causa perjuicio a la recurrente, pues esa tarifa del 3% del impuesto sobre nóminas estaba incluido en el dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda que fue aprobado en lo general, con 37 votos a favor. ..."

4. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito**, al resolver el **amparo en revisión 194/2013**, en sesión de treinta de enero de dos mil catorce, consideró en la parte que interesa a esta contradicción de tesis, lo siguiente:

"OCTAVO.—**Estudio de los agravios.** El primer agravio relativo a las violaciones al procedimiento legislativo expuesto por la quejosa recurrente resulta **fundado** de acuerdo con las siguientes consideraciones.

"Los argumentos serán analizados en forma conjunta al estar estrechamente vinculados, de conformidad con el artículo 79 de la Ley de Amparo anterior, ya que el tema central está vinculado a violaciones cometidas en el proceso legislativo.

"La quejosa expone, sustancialmente, que contrario a lo determinado por el Juez de Distrito, en el caso sí existen violaciones en el procedimiento legislativo que trascienden a la constitucionalidad de la norma, porque no se siguieron los pasos para la creación de la ley.

"El artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, determina que todo dictamen deberá conocerse y discutirse en lo general, y de ser aprobado en la misma sesión, se discutirá la iniciativa en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.

"Dicho precepto para mejor comprensión establece lo siguiente: (se transcribe)

"Por su parte, los artículos 113, 126 y 129 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, señalan algunas formalidades que deberán seguirse para las votaciones, destacando las de los votos particulares; y conforme al artículo (sic) 49 y 49 Bis el resultado del voto particular puede ser en 2 tenores, aprobarse o no aprobarse.

"Los referidos numerales del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, son del siguiente tenor: (se transcriben)

"El artículo 135 prevé que todos los asuntos se someterán a votación de la asamblea, y el 136 dispone las tres clases de votaciones que existen y en qué consisten; 137, establece los términos de la votación nominal; finalmente, el 141 señala que todos los asuntos se resolverán por mayoría simple y de llevarse a cabo una votación económica que resultara en empate, deberá acudirse a la nominal.

"Dichos preceptos rezan literalmente lo siguiente: (se transcriben)

"Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en su artículo 70, establece: (se transcribe)

"Del contenido de los preceptos antes narrados resulta puntualmente establecer que el artículo 135 del reglamento, es claro en establecer que todos los asuntos sobre los que el congreso deba resolver, se someterán a votación de la asamblea.

"Por su parte el diverso 136 establece los tipos de votación a que habrán de sujetarse las sesiones del Congreso, la que destaca en su fracción II, sin requisito adicional alguno, que la votación nominal se efectuará en caso de empate de la votación económica.

"Estas formalidades esenciales del procedimiento legislativo, son las que reclama la parte quejosa, que el Congreso del Estado no cumplió en el desarrollo del procedimiento de la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, ya que dice, en sus agravios, que no existe justificación legal para que el a quo haya considerado intrascendentes las violaciones del debido proceso legislativo, pues lo ocurrido en el desarrollo de la sesión ordinaria de diecinueve de diciembre de dos mil doce, sí reviste la trascendencia de una violación clara y directa a las reglas de las votaciones, pues la votación nominal no se llevó a cabo, no obstante estar reglado su desahogo en la norma reglamentaria.

"En el presente caso, según se aprecia del contenido del acta del Diario de Debates de la sesión número cuarenta y cinco del Congreso del Estado de Nuevo León, celebrada inicialmente el diecinueve de diciembre de dos mil doce y reanudada y finalizada por acuerdo de los diputados el veintitrés siguiente.

"En dicha sesión se dio cuenta, entre otros aspectos, con lo relativo a la discusión del decreto contenido en los expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII, relativos al proyecto de reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, de la que destaca al artículo 157, que establece un incremento de la tasa impositiva del impuesto sobre nóminas que pasa del dos al tres por ciento.

"De dicha acta en la parte que interesa se estableció lo siguiente:

"(se transcribe parte relativa al acta)

"Como se advierte de todo lo anterior, el proceso legislativo que dio lugar a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León por parte de la Legislatura Local, plasmado en el acta que ha sido parcialmente reproducida, se desarrolló de la siguiente manera:

### **"1. Inicio de la sesión, prórroga y determinación de sesión permanente**

"Se dio inicio de la sesión ordinaria a las once horas con cincuenta y tres minutos, por contarse con un quórum de treinta y dos diputados con diez ausentes; integrándose otros diputados ya iniciada la sesión, se aprobó el orden del día por unanimidad de los diputados presentes; y una vez aprobada el acta de la sesión ordinaria del dieciocho de diciembre anterior y agotados los asuntos en cartera, se pasó al siguiente punto relativo a iniciativas de ley o decreto, concediéndose el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien propuso una moción de orden consistente en que se ampliara la sesión hasta el término de los dictámenes que se fueran a ver ese día, y que si no se llegara a concluir, se tuviera una sesión permanente.

"Posteriormente, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes, que cuando se concluyeran los dictámenes que se verían en ese día, se declarararía la sesión permanente, porque se abriría la posibilidad de que las comisiones enviaran nuevos dictámenes.

"Luego, analizadas las iniciativas de ley, el presidente del Congreso pasó al punto relativo a los informes de las comisiones, solicitándose a sus integrantes que manifestaran de la manera acostumbrada, si tenían algún informe o dictamen que presentar. Inmediatamente después, declaró un receso y solicitó a los diputados que estuvieran atentos al llamado correspondiente para reanudar la sesión, **ya declarada permanente.**

"El presidente, a las quince horas con seis minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó al secretario pasar lista para verificar el quórum del reglamento, estando presentes los cuarenta y dos diputados que integran la legislatura.

"Posteriormente, el diputado José Adrián González Navarro solicitó el uso de la palabra, que le fue concedido, y expresó que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prorrogara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se

encuentren en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados; luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien secundó la propuesta del diputado González Navarro.

"El presidente manifestó que recordaba a los presentes que estaban en sesión permanente, y que al prorrogarse el periodo se seguiría en esa sesión, y se prorrogó, porque ese día vencía constitucionalmente el periodo.

"Hecha la votación correspondiente, se aprobó la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de votos, y el presidente declaró que continuarían en sesión permanente.

## **"2. Análisis inicial de los informes y dictámenes de las comisiones. Expediente 7784/LXXIII, relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León**

"Se concedió la palabra al diputado César Alberto Serna de León, quien solicitó un receso de diez minutos para que las comisiones terminaran los dictámenes que tuvieran pendientes para presentarlos al Pleno; lo que se aprobó por unanimidad, por lo que se suspendió la sesión a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos, reanudándose con la presencia de cuarenta y un diputados.

"Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, **y se solicitó al secretario que informara la fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.**

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto relativo al expediente 7784/LXXIII, que contenía la iniciativa del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se propuso, entre otras cosas, la reforma al artículo 157 de dicho ordenamiento, para incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas ahí establecido, para quedar en el 3%, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado.

"Luego, la Comisión de Hacienda del Estado expuso las razones que justificaban el resolutivo referido, y con fundamento en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se propuso para su aprobación el proyecto de decreto relativo, conforme al cual el artículo 157 en comentario quedaría redactado de la siguiente forma: 'Artículo 157. Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.'

### **"3. Voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez y su discusión**

"Se concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar un voto particular de conformidad con los artículos 49 y 49 Bis, del reglamento interno de trato, en el sentido de que se pretendía incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas debido a un exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, lo que aunado al riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad, por lo que era inadmisibles descargar únicamente en el contribuyente las necesidades de ingreso, por una parte, sin incrementar la base y, por la otra, sin demostrar un ejercicio razonable del gasto público, cuya formación no denota la austeridad y eficiencia, debiéndose rechazar la propuesta.

"Después, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto.

"Se concedió la palabra a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, para hablar en contra del voto particular; y a la vez, se permitió a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, parlamentar a favor de dicho voto particular.

"Enseguida, el presidente precisó que al haber intervenido ya tres oradores a favor del voto y tres más en contra, y por solicitar el uso de la palabra un orador más, se sometía a consideración de la asamblea abrir una nueva ronda de oradores, aprobándose la propuesta por unanimidad de cuarenta y dos votos, y por ende se concedió el uso de la palabra al diputado Luis David Ortiz Salinas, quien habló a favor del voto particular, y al diputado Carlos Barona Morales, en contra del referido voto.

"Acto seguido, se solicitó nuevamente a la asamblea abrir otra ronda de oradores, aprobándose dicha moción por mayoría de veintidós votos a favor y veinte en contra; por lo que se concedió la palabra al diputado Guadalupe

Rodríguez Martínez para hablar en contra del voto, y a Héctor Jesús Briones López, a favor.

#### **"4. Votación del voto particular**

"Luego, se precisó que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las Salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; asimismo, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular, era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

"Enseguida, el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado.

#### **"5. Receso**

"Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien expresó que se pusiera a consideración del Pleno el tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con sus Municipios, en acuerdo de sus representantes que eran los propios diputados; aunado a que era evidente que si la votación bajo el voto particular era un empate, evidentemente el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

"Por lo anterior, el presidente puso a consideración del Pleno el determinar un receso, aprobándose por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y éste se decretó a las diecinueve horas con tres minutos.

#### **"6. Reanudación de la sesión, discusión y votación, en lo general, del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII**

"A las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del **veintitrés de diciembre de dos mil doce**, se reanudó la sesión ordinaria constituida en

permanente; el secretario pasó la lista de asistencia para verificar el quórum del reglamento, e informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes.

"Se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes **7784/LXXIII** y 7483/LXXIII (por el que se proponía la derogación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos establecido en la Ley de Hacienda del Estado) leídos anteriormente, y el presidente, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, puso a discusión en lo general el dictamen de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada.

**"En esta parte** es preciso hacer una primera reflexión para analizar la primera irregularidad en el procedimiento legislativo que invoca la recurrente quejosa, al destacar que el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, no obstante el empate de veintiún votos a favor y veintiuno en contra, de la propuesta del voto particular, de conformidad con los artículos 135 y 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, debió, como regla del proceso legislativo, proceder a la votación del asunto en forma nominal, es decir, ante el empate de la votación económica, lo que procedía conforme a la fracción II, del último numeral, era tomar una votación nominal y determinar la existencia de una mayoría o no del voto particular formulado por el diputado Hurtado Rodríguez.

"Es decir, si conforme a la Norma Constitucional Estatal y la diversa reglamentaria, los asuntos sometidos a votación se resolverán por mayoría simple de votos, con las excepciones ahí contenidas; luego, resulta claro que ante el empate surgido en el Pleno del Congreso del voto particular propuesto por el diputado Hurtado Rodríguez, como regla del proceso legislativo, el presidente de la mesa directiva, se encontraba constreñido a someter el asunto en votación nominal, ya que no existe en ninguna disposición como parte del procedimiento legislativo, que señale que deba desecharse una propuesta o voto particular, al existir un empate en la votación económica por no alcanzar la mayoría de los votos de los diputados presentes; sino que contrario a ello, la norma reglamentaria es clara en establecer como parte del procedimiento legislativo, el procedimiento a seguir y el cual consiste en someter el asunto a una votación en forma nominal, es decir, que cada miembro de la legislatura se ponga de pie y dirá en voz alta su nombre y apellido para distinguirlo de otro, expresando la afirmativa o la negativa y que el secretario respectivo anote la votación obtenida, para determinar, en su caso, si el asunto sometido a votación alcanzó una votación favorable o desfavorable por mayoría o no.

"Para dar claridad a lo que se resuelve es oportuno citar de nueva cuenta el contenido de los numerales 135, 136, 137 y 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Dichos numerales son del siguiente tenor: (se transcriben)

"Luego, si el numeral 136 señala los tipos de votación que existen para resolver dichos asuntos y de la cual destaca la señalada en la fracción II, es decir, la votación nominal, que es la que se lleva a cabo en caso de empate en la votación económica, en ese sentido, este asunto del voto particular se debió llevar conforme a las normas y formalidades del procedimiento legislativo, previstas en la norma.

"Además, la naturaleza jurídica del voto particular y su desahogo se encuentran regulados en los artículos 49 y 49 Bis, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que señalan lo siguiente: (se transcriben)

"De lo anterior, se puede apreciar la magnitud y trascendencia que posee el voto particular, que incluso puede llevar al cambio radical de la propuesta original sometida por la comisión respectiva en el proyecto de modificación, adición o reforma de la ley.

"Es decir, se está ante la presencia de uno de los asuntos regulados por el artículo 135, del reglamento interior, que deben ser sometidos al escrutinio del Pleno y su posterior votación, siguiendo en todo momento con todas y cada una de las etapas y reglas del procedimiento legislativo para la creación de la ley, so pena de verse violentado dicho proceso legislativo.

"Ya que como ocurrió en el caso, al no haberse agotado todas las formalidades y reglas procedimentales para la votación y determinación final con la propuesta formulada por el legislador Hurtado Rodríguez en forma conjunta con el dictamen propuesto por la comisión de hacienda de la autoridad legislativa, hace que a pesar que el dictamen de ley al final de cuentas haya sido votado en lo general, ello no hace desaparecer las reglas procedimentales a las que debe sujetarse el poder legislativo, en el procedimiento de la creación de la ley.

**"Una vez hecho el análisis referente** a la falta del desahogo de la etapa de la votación nominal del voto particular propuesto por el diputado Hurtado Rodríguez, se continuó con el análisis de la actuación de la autoridad legislativa en la sesión ordinaria iniciada el diecinueve y continuada el veintitrés de diciembre de dos mil doce.

"Se concedió la palabra a los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Urena Frausto y Juan Antonio Rodríguez González, para hablar a favor del dictamen; y a los diputados Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra, en contra.

"El presidente expuso que al no haber más oradores en lo general del dictamen relativo a los expedientes 7784-7483/LXXIII, lo sometía a consideración de la asamblea con el proyecto de decreto; se formuló la votación correspondiente y precisó que fue aprobado con treinta y siete votos a favor y dos en contra, de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN; precisando que no votaron las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

### **7. Discusión del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII, en lo particular**

"Primero, se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

"Luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN separaba el artículo 157, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas.

"Se dio lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila; y se dio el uso de la palabra al diputado Francisco Luis Treviño Cabello, quien parlamentó a favor de la modificación.

"El presidente expuso que no habiendo más artículos para discutirse en lo particular, se sometía a consideración del Pleno la propuesta de modificación precisada, solicitándose a los diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

"También se concedió el uso de la palabra al diputado Fernando Elizondo Ortiz y el presidente precisó que se ponía a consideración la propuesta del diputado Alfredo, y que quienes quisieran apoyarlo votarían con el botón verde

y los que no, con el rojo; en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen.

"Finalmente, la propuesta de modificación fue desechada al haber existido un empate de veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por lo que éste se aprobaba en lo general y en lo particular; y que contenía, además, el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

### **"Fin del acta**

"Después de observar lo anterior, este Tribunal Colegiado considera que al igual que en el desahogo del voto particular, en el tema del análisis en lo particular de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, se dio la misma violación a las reglas del procedimiento legislativo, ya que como se dijo con anterioridad, si conforme al artículo 135 del reglamento interior en comento, todos los asuntos sobre los que el Congreso deba resolver se someterán a la votación de la asamblea y al ser este asunto uno de los regulados en la propia norma en su artículo 112, es claro que ante el empate de la votación económica, lo procedente era que se llevara a cabo, como norma del proceso legislativo, la votación nominal prevista en el reglamento con seguimiento de cada una de sus reglas ahí contenidas.

"El numeral 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, señalan lo siguiente: (se transcribe)

"Lo anterior, deja en claro que una vez aprobado en lo general el dictamen relativo a una iniciativa de ley, primeramente se discutirá y aprobará en lo general, para luego en la misma sesión, discutir y en su caso someter a votación, los artículos en lo particular.

"Ante ello, no es suficiente cumplir con las normas del procedimiento legislativo, que el proyecto de ley se haya votado y aprobado por mayoría en lo general; y, que los artículos sometidos a votación individual, hayan sido votados con empate en la votación económica; ya que la propia norma establece que ante ese empate, procede se lleve a cabo una votación nominal, como ya se dijo en párrafos anteriores.

"Además, es de resaltar que resulta de suma importancia el desahogo puntual de todas y cada una de las etapas del procedimiento legislativo, más aún la que hoy ocupa el presente estudio, es decir la de votación, ya que una

de las etapas fundamentales en el desarrollo de la creación de la norma, es precisamente la de la votación de los integrantes de la Cámara, pues al ser ésta, la que finalmente decide la aprobación o desaprobarción de los proyectos de ley o los diversos asuntos sometidos a votación en el Pleno en el procedimiento legislativo, de ahí, que al no haberse seguido puntualmente esta etapa como una de las más importantes en el proceso de creación de la norma, de ahí que se debió atender con puntualidad y atención el desarrollo completo de las fases que componen la etapa de votación.

"Cabe señalar que es criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2010, que cuando existan inconsistencias durante la etapa de votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, aun ante la ausencia de norma expresa, el órgano legislativo debe de tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas y dar sustento a la secuela del procedimiento legislativo, pues de lo contrario, al no hacerlo así, se actualiza una irregularidad trascendental, al soslayarse los requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden tener validez, pues esto sería en detrimento de los principios democráticos consagrados por la Ley Suprema.

"En la ejecutoria de referencia el Alto Tribunal de la Nación sostuvo lo siguiente:

**"... La relación de los hechos acaecidos durante la discusión permite advertir que sí existe una infracción al contenido de los artículos 133 y 134 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, pues se aprecia que el procedimiento fue desatendido por el Congreso del Estado de Oaxaca, pues habiendo duda de la votación, se omitió tomar las medidas mínimas para conocer exactamente la intención de los legisladores, cuando resultaba indispensable considerando la inconsistencia entre la asistencia y los diputados a favor y en contra de la dispensa de trámite.**

**"Sobre este último aspecto, cabe resaltar que a pesar de que, en apariencia se haya dado cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 133 del Reglamento Interno del Congreso del Estado de Oaxaca, pues se tomó la votación hasta por tres ocasiones, no se logró salvar las dudas generadas durante la votación. Al respecto, este Alto Tribunal estima que cuando existan inconsistencias durante la votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, a pesar de la falta de norma expresa, el órgano legislativo debe tomar las medidas mínimas nece-**

sarias para solventarlas, dejando constancia y documentando puntualmente la secuencia de los hechos.

**"En esta virtud, se estima que las irregularidades advertidas resultan trascendentales, pues soslayaron los requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, en demérito del respeto a los principios democráticos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**"Las infracciones evidenciadas durante el procedimiento previo en el que se votó la dispensa de los trámites ordinarios, no convalidan la posterior aprobación por mayoría, pues la falta de certeza de la votación en dicho procedimiento, también se traduce en una infracción a las garantías de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 constitucional.**

**"Así pues, en el caso existe vulneración a tales principios, ya que el procedimiento legislativo da cuenta de diversas inexactitudes que redundan en el desconocimiento certero de lo acontecido en la sesión en la que se aprobó la dispensa de trámite del Decreto cuestionado, permitiendo a la postre su aprobación, sin conocimiento preciso de los votos a favor y en contra de ese procedimiento. Por tanto, se actualiza la vulneración a los principios de legalidad y debido proceso reconocidos por la Constitución Federal, lo que provoca la invalidez de las normas emitidas. ..."**

"Las anteriores consideraciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P/J. 11/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 882, número registro IUS: 161236, del rubro y texto siguientes:

**"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS."** (se transcribe)

"En resumen, el procedimiento legislativo llevado a cabo por el Pleno del honorable Congreso del Estado de Nuevo León, en lo tocante al voto particular y el voto en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, por el que se incrementa la tarifa impositiva del 2% al 3%, en el pago del

impuesto sobre nóminas, no se llevó a cabo cumpliendo en forma total con las normas del debido proceso legislativo, lo que de suyo, resulta violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y debido proceso legislativo, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

"Cabe destacar que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno, elegido de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, es la deliberación pública; esto es, que los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

"Por otro lado, no puede considerarse irrelevante en el incumplimiento de las reglas del debido proceso legislativo como lo señala el a quo, el hecho de que el dictamen en lo general haya sido votado y aprobado por la mayoría de los diputados, si como quedó evidenciado, la norma reglamentaria es clara en establecer que una vez que es votado el dictamen, la siguiente etapa del proceso es que se analicen y se sometan a votación en lo individual uno o algunos de los preceptos en lo individual del dictamen general.

"Luego, si en el caso se procedió a ejercer esa prerrogativa por parte de los diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, al proponer separar para su análisis en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, para quedar con la misma tasa impositiva del 2% del impuesto sobre nóminas, y éste al ser sometido a votación en forma económica quedó empatado a 21 votos, es decir, ni se aprobó ni se desechó la propuesta, lo procedente era que se sometiera a votación nominal como lo prevén los artículos 135, 136, fracción II y 137 del reglamento interior multicitado.

"Por lo que, el hecho de que una mayoría o, incluso, la totalidad de los miembros presentes, se manifieste en el sentido de acordar una decisión en lo general, no puede ser motivo para convalidar los vicios que pudieran presentarse en un procedimiento legislativo, menos aún cuando estos vicios inciden negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo.

"Así, se debe entender que el proceso legislativo y el análisis de constitucionalidad del procedimiento son momentos distintos, por lo que lo ocurrido durante el desarrollo del proceso, en el sentido de que una mayoría

acordó aprobar en lo general el dictamen de ley, a pesar de las violaciones cometidas en el desarrollo del procedimiento legislativo; es decir, que el proceso legislativo presente ciertos vicios, no puede tomarse como argumento para desestimar los planteamientos de inconstitucionalidad de la quejosa ahora recurrente.

"Además, el presente juicio de control de constitucionalidad se plantea por los contribuyentes que recienten la carga impositiva propuesta por el Ejecutivo Estatal con aprobación del Congreso del Estado, por lo que no existe una identidad con las personas que los conforman y, por ende, no se puede impedir que a través del juicio de amparo puedan combatir las irregularidades que se dieron en el proceso de creación de la norma.

"De este modo, la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida precisamente como modelo de Estado, porque si bien existe la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, debe asegurarse que exista una efectiva deliberación parlamentaria, pero sobre todo, al cumplimiento de las normas del debido proceso legislativo que como derecho fundamental le confiere a las personas la Carta Magna en los artículos 14 y 16, en reparo de los derechos fundamentales de legalidad y del debido proceso.

"Incluso, en fecha reciente en sesión pública ordinaria de **veinte de enero del dos mil catorce**, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2012, promovida por diputados integrantes del Congreso del Estado de Jalisco, **determinó procedente y fundada la invalidación del decreto 24158/LIX/12**, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el trece de noviembre de dos mil doce, al considerar violaciones al debido proceso legislativo al no haberse respetado los plazos previstos en la norma (**veinticuatro horas**), para que la totalidad de los diputados hayan tenido conocimiento del dictamen que fue discutido y aprobado por la mayoría.

"Las anteriores consideraciones se invocan como un hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de la consulta a la versión taquigráfica que se encuentra publicada en la página electrónica (Intranet) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Del contenido de dicha acta se desprende en la parte que interesa, la participación del Ministro Luis María Aguilar Morales, que fue del siguiente tenor:

**"... Señor Ministro Aguilar Morales: Gracias, señor Ministro presidente. Nada más para agradecer al señor Ministro Pérez Dayán que tomó en cuenta las consideraciones; pienso que el potencial invalidatorio de este asunto no se encuentra en la falta de justificación a la derogación de esta disposición, sino en el hecho de que a pesar de que no está claro, inclusive, en las actas de las sesiones de esos días, que existió un dictamen para la derogación de esta disposición, de cualquier manera no hay constancia de que se le haya entregado a los diputados este dictamen; si bien, como decía el señor Ministro Valls, no fue impugnado, el hecho es que es una violación al procedimiento legislativo, el que no conste fehacientemente que los diputados hayan sido enterados de este dictamen, al contrario, en las actas solamente se menciona el dictamen en el que se reforma el artículo 28, de la Ley del Notariado del Estado, pero no la derogación, desde luego, que el hecho de que se hubiese hecho sin una explicación o justificación previa puede ser importante; para mí, el elemento invalidatorio se encuentra en la circunstancia de que no fueron informados los diputados con la debida oportunidad, no existe ninguna constancia de que lo hayan recibido, mas que el dicho de que se les entregó, sin que esté probado de ninguna manera; el Ministro instructor pidió un informe al respecto, y en el que se le rindió, simple y sencillamente le dicen que no hay ninguna constancia de que se le dio, que simple y sencillamente se sometió ese dictamen, y que las disposiciones que se consideraron involucradas, se habían –inclusive– acortado los plazos por disposición del propio Pleno del Congreso, lo cual tampoco es muy exacto, porque también en el dictamen se habla del decreto que reforma el artículo 28, de la Ley del Notariado, y que ese era el dictamen que se sometía para estrecharse los plazos legislativos, pero tampoco ahí cuando se hizo este estrechamiento se menciona la reforma o derogación a esta disposición.**

**"Por eso, aunque coincido con la invalidez que se propone en el proyecto, creo que el argumento invalidatorio se encuentra con mucha más claridad en la circunstancia de que no se le dio a conocer a los diputados esta condición indispensable para que pudieran deliberar respecto de un tema que, sin duda, hubieran conocido fehacientemente. Gracias, señor presidente. ..."**

"Del anterior criterio sostenido por el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, se puede advertir con facilidad que a pesar de lo simple que parecie-

ra la violación formal o al proceso legislativo, ésta no puede pasar desapercibida para analizar y en su caso invalidar el decreto legislativo, ya que como se dijo en ese asunto, esa violación redundaba en la violación al principio de democracia deliberativa de que goza todo órgano legislativo.

"Por ende, si en el caso en estudio la violación al debido proceso legislativo estribó en la falta de seguimiento a la deliberación en una de las formas establecidas en la norma reglamentaria, como lo era llevar a votación nominal tanto el voto particular del diputado disidente contra el dictamen de ley y posteriormente la votación en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado; es claro que esta violación trascendió a la legalidad de las reglas del procedimiento legislativo y sobre todo al principio de democracia deliberativa señalada por el Alto Tribunal, ya que no se puede considerar que al haber sido votado y aprobado por mayoría en lo general tanto el voto particular como el dictamen de reforma, no se puede adelantar si efectivamente se colmaron las reglas de votación establecidos en la norma y que de alguna manera podrían influir para determinar la persistencia de empate o bien la mayoría a favor o en contra de la propuesta.

"Es decir, se juzga a priori el resultado final, que por el hecho de que el dictamen fue validado en lo general, resulta irrelevante que se haya desahogado la votación nominal prevista por la norma reglamentaria como regla de proceso, ya que es inexistente el resultado que podría haber alcanzado la votación nominal tanto del voto particular como del dictamen en lo general.

"Se invoca por analogía al presente estudio, por las consideraciones relativas a las violaciones formales legislativas que sí redundan en su inconstitucionalidad, la jurisprudencia 37/2009, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, Novena Época, página 1110, número registro IUS: 167520, de rubro y texto siguientes:

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA.' (se transcribe)

**A mayor abundamiento**, sólo resta decir que de conformidad con el primer párrafo del artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, establece como requisito esencial de temporalidad para la presentación de los dictámenes de ley para su discusión ante el Pleno, lo siguiente: (se transcriben)

"Del contenido del primer párrafo de dicho precepto se advierte claramente como regla del procedimiento legislativo que los proyectos de dictamen sometidos al Pleno deben ser entregados a los diputados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas.

"Se señala lo anterior, ya que del contenido del acta de debates del diecinueve de diciembre de dos mil doce, se puede apreciar lo siguiente:

**"... Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se solicitó al secretario que informara su fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos. ..."**

"Ahora, la sesión ordinaria de dicha fecha inició conforme a la referida acta de debates a las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve de diciembre de dos mil doce.

"Esto se corrobora del contenido de dicha acta, la cual en la parte que interesa señala lo siguiente:

**"En la ciudad de Monterrey, capital del Estado de Nuevo León, siendo las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve de diciembre de dos mil doce, reunidos en el recinto oficial del Palacio Legislativo, los integrantes de la Septuagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, llevaron a cabo sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional, siendo presidida por el C. Dip. Luis David Ortiz Salinas, con la asistencia de los CC. Diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Baldenegro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María de la Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo Elizondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Oscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza,**

**Carolina María Garza Guerra, José Antonio González Villarreal, José Juan Guajardo Martínez, Celina del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval de León, César Alberto Serna de León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello y Erick Godar Ureña Frausto. Diputado ausente con aviso, en comisión oficial, Dip. José Adrián González Navarro.'**

"De lo anterior se destaca que el dictamen de ley sometido a discusión fue entregado por los diputados integrantes de la comisión de hacienda a las trece horas con cincuenta y ocho minutos del día dieciocho de diciembre de dos mil doce, mientras que la sesión en la que se discutiría la ley, dio inicio a las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve siguiente, lo que evidencia, que de igual manera se incumplió con la norma procesal que señala como obligación sin interpretación alguna, el plazo de **veinticuatro horas de anticipación**, para la entrega a los diputados integrantes del dictamen de ley para su debido análisis y conocimiento, norma del procedimiento legislativo, que de igual manera fue incumplida por la autoridad legislativa en el desahogo del procedimiento legislativo.

"Ante ello y atendiendo al criterio recientemente adoptado por el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 65/2012, el veinte de enero del presente año, y del cual se dio cuenta en párrafos precedentes, resulta claro que de igual manera la legislatura incumplió con esta etapa del proceso que de igual manera redunda en violación a los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo, así como al principio de deliberación parlamentaria invocado por la superioridad en el precedente. ..."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** En primer lugar, debe determinarse si en el caso existe la contradicción de criterios, pues sólo en tal supuesto es factible que este Pleno emita un pronunciamiento en cuanto al fondo de la presente denuncia.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió, por unanimidad de diez votos, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la contradicción de tesis 36/2007-PL, en cuanto a que, de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la anterior 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.

Es de precisar 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.

De lo anterior se sigue, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que la existencia de la contradicción de tesis debe estar 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:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

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

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

Sirven de apoyo a lo expuesto, la tesis de jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal P/J. 72/2010 y la tesis aislada XLVII/2009, también del Tribunal Pleno, cuyos rubros, textos y datos de localización, son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN-

TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>6</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Tesis P./J. 72/2010, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 de texto: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el 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."

<sup>7</sup> Tesis P. XLVII/2009, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67 de texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran

De igual modo, con base en dicho criterio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió las siguientes jurisprudencias:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."<sup>8</sup>

partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

<sup>8</sup> Tesis 1a./J. 23/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123 de texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."<sup>9</sup>

Tomando en cuenta lo anterior se concluye que, en la especie **sí existe** contradicción de criterios, entre los emitidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa y, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa.

En principio, se encuentra satisfecho el requisito consistente en que al resolverse los negocios jurídicos sometidos a la consideración de los Tribunales Colegiados de Circuito, se examinó una cuestión jurídica esencialmente igual, relativa a determinar si existieron vicios en el procedimiento legislativo del Decreto Núm. 037, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil doce, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León, que resultaren de carácter trascendente para decretar su invalidez.

En particular, de los diversos vicios que fueron materia de análisis, los Tribunales Colegiados de Circuito en mención, adoptaron posiciones o criterios jurídicos discrepantes al analizar, concretamente, el vicio en la forma de llevarse a cabo la votación, tanto del voto particular, como de la discusión en lo particular del dictamen, en relación con el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; **ya que respecto del diverso consistente en que los proyectos de dictamen sometidos al Pleno deben ser entregados a los diputados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas, que fue examinado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia**

<sup>9</sup> Tesis 1a./J. 22/2010, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122 de texto: "Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

**Administrativa, no fue materia de pronunciamiento de los restantes órganos colegiados en los precedentes que conforman esta contradicción.**

Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, consideró que sí resultaban trascendentes los vicios en el procedimiento legislativo llevado a cabo por el Pleno del Honorable Congreso del Estado de Nuevo León, en relación con la forma de la votación en el voto particular y el voto en lo individual del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, por el que se incrementa la tarifa impositiva del 2% al 3%, en el pago del impuesto sobre nóminas, ya que no se llevó a cabo, cumpliendo en forma total con las normas del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, lo que estimó resultaba violatorio de los derechos fundamentales de legalidad y debido proceso, previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Dicho órgano colegiado sostuvo que, como la violación al debido proceso legislativo estribó en la falta de seguimiento a la deliberación en una de las formas establecidas en la norma reglamentaria, como lo era llevar a votación nominal tanto el voto particular del diputado disidente contra el dictamen de ley y posteriormente la votación en lo particular del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, tal violación trascendía a la legalidad de las reglas del procedimiento legislativo y sobre todo al principio de democracia deliberativa, en tanto que, no podía considerarse que al haber sido votado y aprobado por mayoría en lo general tanto el voto particular como el dictamen de reforma, no era posible adelantar si quedaban efectivamente colmadas las reglas de votación establecidas en la norma y que de alguna manera podrían influir para determinar la persistencia de empate, o bien, la mayoría a favor o en contra de la propuesta.<sup>10</sup>

Adicionalmente, por mayoría de votos, el órgano colegiado de referencia estimó que el precepto 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, era inconstitucional, porque en el procedimiento legislativo para su modificación, no se cumplió lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que establece claramente como regla del procedimiento legislativo que los proyectos de dictamen sometidos al Pleno deben ser entregados a los diputados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas, puesto que del contenido del acta de debates de diecinueve de diciembre de dos mil doce, se podía advertir que el dictamen sometido al Pleno no fue entregado a los diputados integrantes con una anticipación de veinticuatro horas.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Folios 332 y 333 de la sentencia.

<sup>11</sup> Folio 344 de la sentencia.

Lo anterior, dio lugar a la emisión de las jurisprudencias de rubros:

"NÓMINAS. EL AUMENTO DE LA TASA O TARIFA DE ESE IMPUESTO, ESTABLECIDA EN EL DECRETO 037, PUBLICADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE REFORMÓ EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ES INCONSTITUCIONAL POR VIOLACIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN."<sup>12</sup>

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LOS ARTÍCULOS 48, 49, 49 BIS, 79, 86, 112, 113, 135, 136, 137, 139 y 141 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, ESTABLECEN REGLAS ESPECÍFICAS Y OBLIGATORIAS, PARA LA DELIBERACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS LEYES Y NORMAS GENERALES."<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Cuyos datos de identificación y texto son: Décima Época. Núm. Registro IUS: 2006560. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, materia constitucional, tesis IV.1o.A. J/7 (10a.), página 1729; "El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 11/2011, conceptualizó el principio de deliberación parlamentaria como 'la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.'. Indicó, además, que 'está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. ... Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto.'. En esos términos, al considerar que el artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León establece como regla del procedimiento legislativo, que ante un empate en la reforma sujeta a votación, se desahogue una votación nominal (que consiste en la participación individual de los miembros de la legislatura, poniéndose de pie, diciendo en voz alta su nombre, apellido y expresando la afirmativa o la negativa sobre la propuesta de reforma sometida a votación), es claro que si en la discusión de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, que propuso aumentar del 2% al 3% la tasa impositiva, ocurrió un empate, el Congreso no debió volver a votar en lo general la propuesta, junto con otros preceptos puestos también a discusión, pues debió proceder a votar en exclusiva la reforma del artículo 157 de manera nominal. Por tanto, al no atender el procedimiento legislativo previsto, es claro que la modificación al mencionado artículo 157 es inconstitucional por no haber cumplido con el principio de deliberación y participación parlamentaria, ya que se impidió, en perjuicio del gobernado, cumplir con uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno representativo y popular que establecen los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal. En efecto, es a través de la deliberación pública, como los ciudadanos, con el actuar de sus representantes, toman las decisiones colectivas en un debate abierto, que es propio de la democracia y cuya expresión culminatoria da la regla de acatamiento para la mayoría. De manera que la voluntad parlamentaria, al ser restringida por las omisiones en el desarrollo de la votación, se constituye en una violación a las formalidades del procedimiento legislativo que afecta los referidos principios y derechos constitucionales, sin los cuales no puede tener validez la aprobación de las normas."

<sup>13</sup> Cuyos datos de localización y rubro son: Décima Época. Núm. Registro IUS: 2006562. Tribunales Colegiados de Circuito. Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.

Por su parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa y el entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, todos del Cuarto Circuito, determinaron negar el amparo impetrado, al considerar que el procedimiento legislativo que concluyó con la emisión del Decreto Legislativo Núm. 037 que establece las reformas, adiciones y modificaciones a las disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no contiene violaciones de tal trascendencia que obligue a estimar su inconstitucionalidad.

De manera particular, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito concluyó que no existía vulneración a los derechos

---

Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, materia constitucional, tesis IV.1o.A. J/6 (10a.), página 1817. "Del contenido de los artículos 48, 49, 49 Bis, 79, 86, 112, 113, 135, 136, 137, 139 y 141 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se desprenden como reglas del proceso legislativo las siguientes: a) Los proyectos para ser discutidos tanto por las comisiones respectivas, como por el Pleno, deben presentarse, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión, a los diputados integrantes (48 y 49); b) En el caso de que se proponga voto particular que modifique el proyecto de ley, se procederá a la deliberación y aprobación o desaprobación, en los términos previstos en la norma (49 y 49 Bis); c) Las sesiones tendrán el carácter de ordinarias y extraordinarias, y las primeras tendrán lugar a partir de las once horas en los días previstos en la norma (79); d) La legislatura por mayoría podrá constituirse en sesión permanente para el desahogo total de los asuntos iniciados (86); e) El dictamen a una iniciativa de ley se discutirá en lo general y de ser aprobado, en la misma sesión se discutirá en lo particular separando los artículos que lo ameriten y se someterá a votación de la asamblea (112); f) La asamblea puede votar para su resolución el dictamen de ley originalmente presentado, o bien, por el voto particular de alguno de sus integrantes (113); g) Todos los asuntos sobre los que el Congreso deba resolver, se someterán a votación de la asamblea (135); h) Para la aprobación de los asuntos se establecen tres clases de votación: por cédula, nominal y económica. La votación nominal habrá de desahogarse en todos los casos sometidos a la asamblea cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; dicha votación consiste en que cada miembro de la legislatura se ponga de pie y diga en voz alta su nombre y apellido expresando el sentido de su voto (136, 137 y 139); y, finalmente, i) Todos los asuntos se resolverán por mayoría simple de votos de los presentes con las salvedades previstas en la norma (141). En ese sentido, la desatención a alguna de las citadas reglas del procedimiento legislativo, como lo es la relativa a los métodos de votación para determinar la mayoría de la reforma en caso de empate, transgrede los derechos fundamentales de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso legislativo, así como el principio de deliberación parlamentaria conceptualizado en la jurisprudencia P./J. 11/2011, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque dicha omisión impide cumplir uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno representativo y popular a que se refieren los artículos 39 y 40 de la Constitución Federal, ya que la falta de la deliberación pública afecta la legalidad del procedimiento legislativo, pues es a través de ella como los ciudadanos, con el actuar de sus representantes, toman las decisiones colectivas en un debate abierto, que es propio de la democracia y cuya expresión culminatoria da la regla de acatamiento para la mayoría. De manera que la voluntad parlamentaria, al ser restringida por las omisiones en el desarrollo de la votación, se constituye en una violación a las formalidades del procedimiento legislativo que afecta los referidos principios y derechos constitucionales, sin los cuales no puede tener validez la aprobación de las normas."

fundamentales de legalidad y seguridad jurídica ni al principio de representatividad, porque atendiendo a las particularidades del caso, no se advertía el incumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política del Estado, consistentes en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados; y, que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77 de tal norma fundamental.

Dicho órgano colegiado indicó que, aun cuando pudiera estimarse que el contenido del artículo 136, fracción II, del Reglamento de Gobierno Interior del Congreso del Estado, lleva a considerar que cuando existe votación económica empatada debe efectuarse la nominal, tal circunstancia no impidió el cumplimiento de las formalidades mínimas del procedimiento establecidas en la propia Constitución Local, tampoco vulneró los principios en que se funda la democracia representativa, fundamentalmente, el principio deliberativo, porque en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que todos los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen.

El órgano colegiado de referencia, también estableció que no se violó el principio de democracia representativa porque:

1. Se dio la oportunidad a todos los diputados de participar en la discusión sobre el aumento de la tasa del impuesto, en la aprobación del dictamen de la comisión, en cuyas reuniones de trabajo participaron también otros integrantes de la legislatura.

2. Habiendo contado con quórum legalmente requerido y habiendo otorgado igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, en la especie, se dio una auténtica discusión.

3. Se cumplieron los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como los democráticos, porque el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, se comportó como un órgano deliberante, en el que encontraron cauce de expresión las opiniones de todos los grupos parlamentarios que quisieron proponerlas.

4. El hecho de que la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, quedara empatada y no se efectuara la votación nominal, carece de relevancia jurídica al haberse aprobado de manera general el dictamen, previa discusión sobre el tópico, cumpliéndose con ello las formalidades mínimas trascendentes establecidas en la Constitución Local.

Finalmente, el entonces Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, al analizar las violaciones al procedimiento legislativo sostuvo:

1. Que se comparte el criterio del Juez de Distrito, en el sentido de que la omisión de efectuar la votación nominal referida a un voto particular y propuesta de modificación en el proceso legislativo, no es trascendente, en la medida de que finalmente el dictamen que contenía el incremento del impuesto de mérito fue aprobado por el órgano legislativo, por mayoría de treinta y siete votos a favor y publicado oficialmente; además que no se advertía que alguno de los legisladores hubiera formulado objeción en cuanto a la identificación de los votantes y el sentido de éstos al momento del conteo, o bien, que el voto particular mencionado obtuviera mayoría.

2. A mayor abundamiento, consideró que eran inoperantes, ya que aun cuando pudiera considerarse que existen infracciones al proceso legislativo, éstas no causan perjuicio, toda vez que el voto particular formulado no modifica el dictamen de la comisión en cuanto a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, habida cuenta que no incluye esa norma general impugnada mediante el juicio de amparo de origen y respecto a la propuesta de modificación del dictamen por lo que hace al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para que se modificara la tasa del impuesto sobre nóminas del 3% al 2%, que realizó el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, después de la votación del dictamen en lo general, tampoco causaba perjuicio a la recurrente, porque ese mismo diputado fue quien votó a favor de la tarifa del 3% que se estableció en el dictamen de la comisión, cuyo resultado fue de 32 votos a favor, dos votos en contra y tres abstenciones, del quórum de 42 diputados presentes.

De lo reseñado se advierte, por un lado, que los referidos Tribunales Colegiados contendientes, convinieron en el hecho de que, durante el desahogo de la sesión en que se discutió y aprobó el Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, consistente en el incremento del 2% al 3% al Impuesto Sobre Nóminas, el Congreso del Estado, se incurrió en violación al procedimiento legislativo por no llevarse a cabo la votación nominal al resolverse sobre voto particular y en la discusión del dictamen en lo particular, en relación con el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; empero, sólo el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, consideró que tal violación era de trascendencia tal, que afectaban la constitucionalidad del precepto, siendo que los otros órganos jurisdiccionales la estimaron intrascendente.

Como se advierte del análisis comparativo de los criterios referidos, esos Tribunales Colegiados contendientes arribaron a diferentes conclusiones en relación con el mismo tema jurídico y la diferencia de criterios se presenta en las consideraciones, razonamientos e interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas; como se advierte de las ejecutorias que obran en copias certificadas en el expediente en que se actúa, y de los argumentos expresados por los Tribunales Colegiados contendientes para sustentar sus criterios.

No representa obstáculo para la integración de la contradicción de tesis, el hecho de que mediante circular 11/2014, el secretario ejecutivo del Pleno y de la presidencia del Consejo de la Judicatura Federal, informara que en sesión ordinaria celebrada el veintitrés de abril de dos mil catorce, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal aprobó el Acuerdo General 10/2014, relativo a la conclusión de funciones del Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, con residencia en Monterrey, Nuevo León, y su transformación en Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del mismo circuito y sede. Hecho que se fijó para las veinticuatro horas del cinco de mayo de dos mil catorce, en que deben concluir las funciones el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, con residencia en Monterrey, Nuevo León y a partir del seis de mayo del mismo año iniciar funciones como Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito, con residencia en la misma ciudad.

Lo anterior, pues aun cuando se determinó cambiar la competencia del Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y Administrativa del Cuarto Circuito, para convertirlo especializado únicamente en la materia laboral, por el grado de importancia que reviste el asunto, se hace necesario analizar la totalidad de los argumentos sostenidos por los tribunales contendientes, a fin de determinar lo que corresponda en relación con la constitucionalidad del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Máxime, porque no debe perderse de vista que de acuerdo con lo establecido en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 215, 216 y 217 de la Ley de Amparo en vigor, la finalidad de resolver las contradicciones de tesis, es resguardar el principio de seguridad jurídica, mediante el establecimiento del criterio jurisprudencial que debe prevalecer, evitándose con ello que sobre un mismo tema jurídico los diversos órganos jurisdiccionales sigan dictando resoluciones contradictorias.

Apoya lo anterior, la tesis 2a. LI/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es del tenor siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL HECHO DE QUE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SE ESPECIALICE EN UNA MATERIA DIVERSA A LA EN QUE EMITIÓ UNO DE

LOS CRITERIOS CONTENDIENTES, NO ES OBSTÁCULO PARA DECRETAR SU EXISTENCIA."<sup>14</sup>

Así, la materia de contradicción, es determinar, si las violaciones en el procedimiento legislativo del Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación de la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, con que se incrementó la tasa del impuesto sobre nóminas del dos al tres por ciento, consistente en: la forma de llevarse a cabo la votación, tanto del voto particular, como de la discusión en lo particular del dictamen en relación con el artículo 157, son de tal trascendencia que provocan la inconstitucionalidad de la norma.

**Sin embargo, no existe contradicción con el emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, ya que por su parte, del fallo transcrito de ese órgano jurisdiccional, se advierte que si bien fue objeto de la ejecutoria la constitucionalidad del Decreto Núm. 037 en mención, no abordó el análisis de las violaciones durante el proceso legislativo.**

Por tanto, no se genera la discrepancia sobre un mismo punto de derecho, y procede declarar la denuncia inexistente.

Resulta aplicable, la tesis 2a. LXXXI/2009,<sup>15</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

---

<sup>14</sup> Cuyos datos de identificación y texto son: Novena Época. Núm. Registro IUS: 167286. Segunda Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, materia común, tesis 2a. LI/2009, página 269. "Del artículo 197-A de la Ley de Amparo se advierte que la finalidad de la contradicción de tesis estriba en eliminar las situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica que suscitan la posible divergencia en la interpretación judicial del derecho, derivada de la actuación de los Tribunales Colegiados de Circuito, al ser órganos jurisdiccionales terminales en sus respectivas circunscripciones territoriales; por ello, el hecho de que un Tribunal Colegiado de Circuito se especialice en alguna materia diversa a aquella en que emitió uno de los criterios contendientes no implica que ésta sea inexistente por considerar que dicho órgano jurisdiccional ya no está en posibilidad de reexaminar su criterio o incluso modificarlo, pues la tesis sustentada conserva su valor objetivo en el sistema jurídico. Sostener lo contrario sería ilógico, pues se llegaría al absurdo de que tal criterio se congelara, ocasionando que cuando otro Tribunal Colegiado o los sujetos legitimados plantearan alguna contradicción con ese criterio, siempre se resolvería que ésta es inexistente, sin tomar en cuenta que dicho criterio puede resultar orientador, cuando se trate de una tesis aislada, e incluso, de ser jurisprudencia, obligatorio para los Juzgados de Distrito o tribunales del orden federal o común, en términos del artículo 193 de la citada ley, lo que generaría incertidumbre jurídica."

<sup>15</sup> Novena Época. Núm. Registro IUS: 166997, Segunda Sala, Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, tesis 2a. LXXXI/2009, página 461.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. CUÁNDO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA O IMPROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA.—Cuando se denuncia una contradicción de tesis debe determinarse si existe, a fin de establecer el criterio que prevalezca como jurisprudencia. Al respecto debe precisarse, aunque se trate de una cuestión sutil de carácter técnico, que cuando se llega a la conclusión opuesta ello puede derivar de que nunca se dio la oposición de criterios denunciada, lo que llevará a declararla improcedente o de que habiendo existido la contradicción, con anterioridad a su denuncia desapareció, al apartarse uno de los órganos contendientes del criterio que sostenía, al emitir otro que coincide con el opuesto, debiéndose hacer la misma declaración de improcedencia; o finalmente, cuando dándose el supuesto anterior, en cuanto a la desaparición de la contradicción, ello ocurre con posterioridad a la denuncia, procediendo declararla sin materia."

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Por principio, cabe señalar que el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

El precepto transcrito, establece la obligatoriedad con carácter de jurisprudencia, de las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas, entre otras, en las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas cuando menos por ocho votos.

Al respecto, es oportuno citar por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 2/2004,<sup>16</sup> de rubro y texto siguientes:

"JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—Según lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder

---

<sup>16</sup> Jurisprudencia. Novena Época. Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 130. 1a./J. 2/2004.

Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, tienen el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales. Los Tribunales Colegiados serán, por tanto, competentes para conocer de los asuntos en los que ya se haya establecido criterio obligatorio con el carácter de jurisprudencia en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, como se encuentra establecido en el inciso D), fracción I, del punto quinto del Acuerdo General 5/2001, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de junio de dos mil uno."

Previo a abordar el estudio particular que nos ocupa, en principio, resulta importante mencionar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2001,<sup>17</sup> reconoció que existe la posibilidad de que dentro del procedimiento legislativo puedan darse violaciones de carácter formal que trasciendan de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o

<sup>17</sup> Novena Época. Núm. Registro IUS: 188907. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 94/2001, página 438. "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.—Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario. "Acción de inconstitucionalidad 25/2001. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Hidalgo. 7 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez."

inconstitucionalidad, pero al mismo tiempo, estableció también que pueden darse violaciones de la misma naturaleza que no trasciendan al contenido mismo de la norma y, por ende, no afecten su validez.

A manera de ejemplo, para determinar la trascendencia de la violación de carácter formal en el proceso legislativo que culmina con la expedición de una norma general, en la ejecutoria de referencia, el Tribunal Pleno, estableció:

**"... Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental en el contenido de la norma provocando su invalidez.**

**"En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto, los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliendo con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario."<sup>18</sup>**

De dicho criterio, de observancia obligatoria en términos de la diversa jurisprudencia 2a./J. 116/2006,<sup>19</sup> de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Jus-

<sup>18</sup> Lo subrayado es por parte de este Pleno de Circuito.

<sup>19</sup> Novena Época. Núm. Registro IUS: 174314. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, septiembre de 2006, materia común, tesis 2a./J. 116/2006, página 213. Texto: "La circunstancia de que no se haya publicado tesis de jurisprudencia relativa a una acción de inconstitucionalidad en cuya resolución se declaró la invalidez de alguna norma general, no es óbice para que los Tribunales Colegiados de Circuito apliquen el criterio sostenido en ella, pues de conformidad con el artículo 43, en relación con el 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sentencias pronunciadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por lo menos por ocho votos, son de observancia obligatoria y conforme al artículo 44 de la ley citada, la resolución se inserta de manera íntegra en el Diario Oficial de la Federación así como en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado. Además, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas en esos términos, se entienden comprendidas en el supuesto a que se refiere el punto quinto, fracción I, inciso D), del Acuerdo General Plenario 5/2001, que establece: 'QUINTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con

ticia de la Nación, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA.", se advierte la existencia de una primera regla general, a saber, que no todas las violaciones de carácter formal del proceso legislativo, trascienden al contenido de la norma, de manera que, no siempre afectan su validez.

En la diversa acción de inconstitucionalidad 9/2005,<sup>20</sup> el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, aprobó la siguiente tesis aislada P. XLIX/2008, de rubro y texto siguientes:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

De la transcripción anterior, se advierte esencialmente que, el Máximo Tribunal del País sostuvo, que la determinación del potencial invalidatorio de

---

las salvedades especificadas en los puntos tercero y cuarto de este acuerdo, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito: I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando: ... D) Los amparos en revisión en los que, sobre el tema debatido, se integre, aunque no se haya publicado, jurisprudencia del Pleno o de las Salas o existan cinco precedentes emitidos por el Pleno o las Salas indistintamente, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido, aun cuando no hubieran alcanzado la votación idónea para ser jurisprudencia.'"

<sup>20</sup> Novena Época. Núm. Registro IUS: 169493. Instancia: Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, tesis P. XLIX/2008, página 709.

las irregularidades que se hagan valer respecto del proceso legislativo, debe efectuarse tomando en consideración dos principios: 1) el de economía procesal y, 2) el de equidad en la deliberación parlamentaria.

En la ejecutoria con que se falló la referida acción de inconstitucionalidad 9/2005,<sup>21</sup> el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció lo siguiente:

"...A juicio de esta Suprema Corte, la violación de las formalidades dentro de un procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, y que es precisamente nuestro modelo de Estado por disposición expresa de la Constitución Federal en sus artículos 39, 40 y 41.[16] En nuestra opinión, es claro que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que podríamos llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro lado, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria,[17] que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.[18]

"Este último principio está estrechamente vinculado con las características y el valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos singularizados por el pluralismo político, como es el caso de nuestro país y de la mayor parte de democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso no solamente porque en su contexto las decisiones se toman por una determinada mayoría de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte tanto de las mayorías políticas como de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo –y a la necesidad de imponer su respeto incluso a los legisladores mismos cuando actúan como órgano de reforma constitucional–.

---

<sup>21</sup> Consultable con el número de registro IUS: 19362, Novena Época, Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1180. Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional.

"En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver en última instancia las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría hay que tomar en consideración el valor de representación política material y efectiva de los ciudadanos que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los más minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional, y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todas los grupos parlamentarios contribuye a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

"Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar absolutamente cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, quedaría sin sentido la dimensión deliberativa de la democracia. Precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final a menos que su opinión coincida con un número suficiente de otras fuerzas políticas. Por tanto, es aquí donde cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías al regular, por citar algunos ejemplos, la formación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Cámara, la estructuración del proceso de discusión, o el reflejo de las conclusiones en los correspondientes soportes documentales.

"Así, en conclusión, el órgano legislativo antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior es así, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear en el transcurso de la deliberación pública aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

"De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en la violación de las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en el artículo 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal,[19] y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario las mismas no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

"1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en

condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

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

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

"El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales puntuales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es precisamente ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

"Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo –algo que, como veremos, caracteriza el caso que debemos abordar en el presente asunto–, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos."<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Las notas que cita el texto al pie son:

"[16.] 'Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.'

"'Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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.'

De la ejecutoria anterior, se advierte que la razón de ser de todo procedimiento legislativo, integrado por sus diversas fases: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de vigencia, es brindar seguridad jurídica, precisamente a través del cumplimiento de las formalidades previstas, a fin de evitar que se legisle en forma irresponsable o que se adopten decisiones de manera precipitada o irreflexiva, de ahí que el Alto Tribunal ha sostenido que las violaciones al procedimiento legislativo pueden trascender o no al plano constitucional invalidatorio de la norma, en la medida en que se afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

Dicho criterio fue reiterado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 19/2010,<sup>23</sup> de donde derivó la jurisprudencia P./J. 11/2011, de rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUANDO EXISTAN INCONSISTENCIAS DURANTE LA VOTACIÓN, EL ÓRGANO PARLAMENTARIO DEBE TOMAR LAS MEDIDAS MÍNIMAS NECESARIAS PARA SOLVENTARLAS, DEJANDO CONSTANCIA Y DOCUMENTANDO LA SECUENCIA DE LOS HECHOS.— La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que en un Estado democrático, la Constitución impone requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales éstas no pueden considerarse válidas, de modo que para lograr

---

"Artículo 41. ... Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y ..."

"[17.] Sobre el tema de la importancia en la deliberación parlamentaria, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado en diversos precedentes, tales como la controversia constitucional 36/2001 y la acción de inconstitucionalidad 11/2002, esencialmente en el sentido de que uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública de los órganos legislativos, en tanto que son los ciudadanos, a través de sus representantes, los que toman las decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, en el que se hayan equilibrado las razones a favor y en contra de las diversas propuestas.

"[18.] El trasfondo de justificación de los dos principios es, nótese, el mismo: la necesidad de poner los procedimientos parlamentarios y la evaluación de su seguimiento, y respeto al servicio de la expresión auténtica de la voluntad de los representantes ciudadanos.

"[19.] 'Artículo 14. ... Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.'

"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."

<sup>23</sup> Novena Época. Núm. Registro IUS: 161236. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 11/2011, página 882.

el respeto a los principios de democracia y representatividad contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, cómo se crean o reforman, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo aseguran el cumplimiento de los principios democráticos. Así, cuando existen inconsistencias durante la votación, para dar certeza al procedimiento legislativo, a pesar de la falta de norma expresa, el órgano parlamentario debe tomar las medidas mínimas necesarias para solventarlas, dejando constancia y documentando puntualmente la secuencia de los hechos, pues de no hacerlo se actualiza una irregularidad trascendental, al soslayar los requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden ser válidas, en demérito del respeto a los principios democráticos consagrados por la propia Ley Suprema."

En la ejecutoria correspondiente, la Suprema Corte, en primer lugar, reiteró su estimación de que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios; por lo que, para determinar la trascendencia de la violaciones formales al procedimiento legislativo, debe evaluarse el cumplimiento de los siguientes estándares:

a) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. Esto es, que se permita tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

Criterios que deben analizarse, no sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del proceso legislativo, sino evaluarse en su integridad, porque lo que debe determinarse, es si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales, impacta o no, en la calidad democrática de la decisión final.

Hecha la precisión anterior, es oportuno mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la citada **acción de inconstitucionalidad 19/2010**, estimó que las irregularidades advertidas resultaron trascendentales, en tanto que, el proyecto de reforma fue presentado y se solicitó se determinara "por urgente y obvia resolución su aprobación"; y en la votación de esa petición hubo discrepancias en los recuentos de las votaciones, sin que se rectificara el número de presentes, desatendiéndose por el Congreso, el procedimiento, ya que al existir duda en la votación, se omitió tomar las medidas mínimas para conocer con exactitud la verdadera intención de los legisladores, lo cual era indispensable dada la incongruencia entre la asistencia de los diputados y su votación a favor y en contra, sobre la dispensa de trámite; por lo que, se soslayaron los requisitos de publicidad y participación, para la creación, reforma, modificación o supresión de normas, sin los cuales no podían considerarse válidas, en demérito al respeto de los principios democráticos consagrados en la Constitución.

Respecto de las acciones de inconstitucionalidad, cabe citar, por último, que en sesión de veinte de enero pasado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la **acción de inconstitucionalidad 65/2012**. La lectura de las consideraciones del fallo, dejan claro que, nuevamente, se destacó que para la determinación de la trascendencia de las violaciones al procedimiento constitucional, que determinen la inconstitucionalidad de la norma general, debe vigilarse el cumplimiento de los principios, que no afecten las premisas básicas en que se asiente la democracia liberal representativa, como modelo de Estado.

Así es, en dicha ejecutoria la Suprema Corte destacó lo siguiente:

"...Sobre lo que aquí ocupa, cabe señalar que este Alto Tribunal ha sostenido que las violaciones al procedimiento legislativo pueden trascender al plano constitucional y por ende, tener un potencial invalidatorio de la norma en la medida en que afecten las premisas básicas en que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado.

"En función de lo anterior, en el análisis del potencial invalidatorio de las irregularidades hechas valer respecto del proceso legislativo debe vigilarse el cumplimiento de dos principios: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que se refiere, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

"Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis aislada P. XLIX/2008, cuyo contenido es el siguiente:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."<sup>24</sup>

"Asimismo, el Tribunal Pleno ha considerado que para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento del siguiente estándar:

1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates;

---

<sup>24</sup> Novena Época. Pleno. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, materia constitucional, página 709.

"2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y,

"3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas."<sup>25</sup>

Al examinarse la litis, materia de acción de inconstitucionalidad en cita, respecto al proceso de creación normativa en el Estado de Jalisco, específicamente, la derogación de la fracción XI del artículo 9 de la Ley del Notariado de dicha entidad federativa, el Tribunal Pleno consideró que se violentaron los principios de seguridad jurídica y de deliberación parlamentaria, porque no se demostró en el expediente del decreto que contiene la reforma a la ley, que los diputados que la aprobaron hubieran tenido conocimiento previo, sobre todo lo relativo a la porción normativa impugnada, en tanto que, no se hizo constar que recibieron la copia del dictamen con el acuse de recibo que demostrara la entrega de tal dictamen.

En forma específica, el Alto Tribunal estableció:

"...En ese sentido, como se anticipó, se vulneran los principios de seguridad jurídica y de deliberación parlamentaria, debido a que del análisis de los medios de prueba existentes no puede afirmarse que la voluntad de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco –plasmada aparentemente al derogar la fracción XI, del artículo 9o., de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco–, tuvo un antecedente que permitiera a los legisladores contar con los elementos necesarios para poder discutir y aprobar una porción normativa que no tenía relación con lo que originalmente fue aprobado en la sesión celebrada el catorce de septiembre de dos mil doce (ni tampoco con lo analizado por el gobernador), es decir, lo relativo a la reforma del artículo 28 de la Ley del Notariado de Jalisco.

"...

"Sin embargo, se insiste, de las constancias de autos no se desprende prueba alguna que demuestre que los integrantes de la LIX Asamblea Legisla-

---

<sup>25</sup> Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis: P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.". Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, tesis P. L/2008, página 717.

tiva del Estado de Jalisco, previo a la sesión ordinaria correspondiente, recibieron copia del dictamen de decreto 24158/LIX/12; por el contrario, se advierte que en atención al proveído dictado el quince de febrero de dos mil trece –a través del cual, se requirió al Congreso del Estado de Jalisco, por el acuse de recibo que demostrara la entrega del dictamen en el que se proponía derogar la fracción XI, del artículo 9o. de la Ley del Notariado de dicha entidad–, los delegados del Poder Legislativo local, dieron respuesta señalando:

"...

"Se arriba a lo anterior, sin que implique obstáculo alguno el hecho de que en la sesión ordinaria de veinticinco de octubre de dos mil doce, se haya justificado tanto la dispensa de la primera y segunda lecturas del dictamen de decreto que atiende las observaciones del titular del Poder Ejecutivo a la minuta de Decreto Número 24118/LIX/12, que reforma el artículo 28 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, así como el estrechamiento de términos, bajo el argumento de que con 'anterioridad' se les había entregado a los diputados copia del dictamen respectivo. Ello, debido a que según quedó precisado en párrafos precedentes, de las constancias de autos no se desprende alguna que demuestre que los diputados previo a la sesión recibieron copia del dictamen de decreto 24158/LIX/12 y por ende, que tuvieron conocimiento de su contenido a fin de estar en aptitud de discutir y aprobar precisamente la porción normativa impugnada.

"Tampoco resulta óbice el que se haya leído una síntesis del referido decreto, como para poder considerar que los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, tuvieron conocimiento de la derogación de la fracción XI, del artículo 9o., de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco; ya que según se puede advertir tanto del acta de la sesión ordinaria del veinticinco de octubre de dos mil doce, como del Diario de Debates de la misma fecha, la síntesis que aparentemente se leyó se hizo consistir en lo siguiente:

"... Dictamen de decreto que atiende las observaciones del titular del Poder Ejecutivo a la minuta de decreto número 24118/LIX/12, que reforma el artículo 28 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco ...'.

"Lo cual, de ninguna manera refleja que los diputados que aprobaron el dictamen de decreto 24158/LIX/12, tuvieron conocimiento precisamente de la porción normativa impugnada.

"En ese sentido, del análisis del caudal probatorio no puede sostenerse consecuentemente que al aprobar el referido dictamen de decreto los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, estuvieron en aptitud de debatir respecto de la derogación de la fracción XI, del artículo 9o.,

de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, precisamente, por no haber tenido conocimiento previo de lo que realmente se aprobó.

"Sobre el particular, cabe señalar que de considerar que con la simple aprobación del decreto impugnado por parte de los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, se convalidan los vicios evidenciados; implicaría permitir prácticas irregulares (que como en la especie, con el pretexto de 'perfeccionar' cierta normatividad, la comisión respectiva sin justificación alguna incorpora en un dictamen la derogación de un numeral que no tiene relación con las observaciones realizadas por el gobernador del Estado a un primer dictamen de decreto aprobado por el Congreso dentro de un procedimiento legislativo) que evidentemente repercuten en el gobernado, por la inseguridad jurídica que genera el conocimiento precipitado y posiblemente improvisado de las iniciativas que son sometidas a su consideración. Lo que de alguna manera desnaturaliza la razón de ser todo procedimiento legislativo, esto es, brindar seguridad jurídica.

"No pasa inadvertido para quienes resuelven que conforme al artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, los integrantes de la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco tenían a su alcance la moción para interrumpir lo relacionado con el decreto 24158/LIX/12; sin embargo, en la especie dicha figura no estuvo en posibilidad de que se presentara, debido a que no se advierte que los diputados que aprobaron dicho dictamen tuvieron previamente conocimiento del mismo y sobre todo lo relativo a la porción normativa impugnada. Además de que el decreto impugnado fue aprobado por la LIX Asamblea Legislativa del Estado de Jalisco, cuyo encargo terminó justo antes de dar inicio a la legislatura cuyos integrantes son los que interponen la acción de inconstitucionalidad que aquí nos ocupa."

Así, la razón fundamental para considerar que en ese caso concreto, las violaciones formales del proceso legislativo trascendieron a la constitucionalidad de la ley, radicó en que, **no se demostró que los representantes populares hubieran tenido conocimiento de forma plena y previa del dictamen que fue aprobado.**

Esto es, en la citada **acción de inconstitucionalidad 65/2012**, se estimó que existían violaciones al procedimiento legislativo, porque se incluyó la derogación de una norma en un dictamen en el que solamente debía hacerse alusión a las observaciones propuestas por el Ejecutivo, sin que se justificara esa propuesta; además, de que no existía constancia que acreditara fehacientemente que los diputados tuvieron conocimiento de dicho documento con la debida anticipación que permitiera su deliberación y que se dispensaron sus lecturas, leyéndose una síntesis que nada decía al respecto; vicios que trascen-

dieron al principio de democracia deliberativa definido en la propia ejecutoria, precisamente, por la incertidumbre existente sobre si al aprobarse la derogación en comento, los diputados integrantes de la legislatura tenían conocimiento de esa modificación, contenida en el dictamen de referencia.

Establecido lo anterior, y partiendo de tales premisas, este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, considera que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia es el que coincide con el sustentado por los Tribunales Segundo en Materia Administrativa y el entonces Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y Administrativa, del mismo circuito, donde establecieron que, en el proceso de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, las irregularidades cometidas en torno a la votación, no trascendieron para declarar la inconstitucionalidad de la norma, ya que, finalmente, no impactaron en la calidad democrática.

### **Normatividad**

Para corroborar el anterior aserto, debe analizarse el proceso de creación normativa en el Estado de Nuevo León, en los términos en que se encuentra previsto en la Constitución Local y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Pues bien, los artículos 55, 56, 59, 60, 63, fracción VII, 70, 71, 73, 75, 77 y 85, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León, textualmente disponen:

"Artículo 55. La legislatura tendrá cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones. El primero se iniciará el día 1o. de septiembre y terminará el día 20 de diciembre; el segundo comenzará el día 1o. de marzo y terminará el día 1o. de junio; ambos periodos podrán ser prorrogados hasta por treinta días."

"Artículo 56. Tanto para la instalación como para la apertura de sesiones del Congreso se requiere la presencia de la mayoría de los diputados, de no reunirse por cualquier causa el quórum necesario, una vez que éste haya sido completado, el Congreso decidirá sobre la manera de compensar las faltas del inicio del periodo y tomará las providencias necesarias para que la legislatura se integre en los términos previstos en esta Constitución."

"Artículo 59. El Congreso se reunirá en la capital del Estado o donde el Ejecutivo se encuentre; pero podrá cambiar de residencia provisionalmente, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes."

"Artículo 60. En los periodos extraordinarios a que se convoque a la legislatura, ésta sólo podrá ocuparse de los negocios para los que haya sido llamada."

"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

"...

"VII. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, la Ley de Ingresos del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad ..."

"Artículo 70. Para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por esta Constitución."

"Artículo 71. Aprobada una ley o decreto se enviará al gobernador para su publicación. Si éste lo devolviera con observaciones dentro de diez días volverá a ser examinado, y si fuere aprobado de nuevo por dos tercios de los diputados presentes pasará al gobernador, quien lo publicará sin demora. Transcurrido aquél término sin que el Ejecutivo haga observaciones se tendrá por sancionada la ley o decreto."

"Artículo 73. En la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación."

"Artículo 75. Sancionada la ley, el gobernador la hará publicar en la capital y la circulará a todas las autoridades del Estado con igual objeto."

"Artículo 77. Se publicarán las leyes usando esta fórmula: ...

"N\_\_\_\_\_, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

(aquí el texto literal)

"Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en ... etcétera.

"Lo firmarán el gobernador del Estado, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda."

"Artículo 85. Al Ejecutivo pertenece:

"...

"XXI. Presentar a la legislatura a más tardar el día veinte de noviembre, el presupuesto del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo."

De estos preceptos, se advierte que corresponde al Poder Ejecutivo presentar a más tardar el día veinte de noviembre ante el Congreso, el presupuesto del año siguiente, proponiendo los arbitrios para cubrirlo; y que éste tendrá que examinarlo y aprobarlo anualmente.

Asimismo, que la Legislatura del Estado tendrá cada año de ejercicio dos **periodos ordinarios de sesiones**; el primero del uno de septiembre al veinte de diciembre, y el segundo del primero de marzo al primero de junio, que **podrán ser prorrogados** hasta por treinta días; y que se **reunirá en la capital del Estado** o donde el Ejecutivo se encuentre, pero podrá cambiar de residencia provisionalmente, si así lo acuerdan las dos terceras partes de los diputados presentes, y que **tanto para la instalación como para la apertura de sesiones, se requiere la presencia de la mayoría de los diputados.**

También se desprende que **para la aprobación de toda ley o decreto se necesita, previa su discusión, el voto de la mayoría de los diputados, salvo los casos expresamente exceptuados por la Constitución**; y que una vez aprobada la ley o el decreto, se enviará al gobernador para su publicación, teniéndose por sancionada la ley o decreto si no lo devolviera con observaciones en el plazo de diez días, cuando hará esa publicación sin demora bajo la fórmula especificada,<sup>26</sup> firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

Finalmente, se establece que en la interpretación, modificación o reforma de las leyes o decretos, se guardarán los mismos requisitos que deben observarse en su formación.

En síntesis, se advierte que las formalidades del procedimiento legislativo, establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano

<sup>26</sup> "... Artículo 77. ... N \_\_\_\_\_, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, a todos sus habitantes hago saber: Que el H. Congreso del Estado ha tenido a bien decretar lo que sigue:

(Aquí el texto literal)

"Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Dado en ... etcétera."

de Nuevo León para el examen y aprobación o reforma de una ley, consisten esencialmente en que exista, previa discusión de la propuesta del gobernador, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al Ejecutivo para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda.

De lo anterior, se puede establecer que los requisitos trascendentales para la eficacia del procedimiento legislativo en que se aprueba la Ley de Ingresos del Estado, son: a) La iniciativa que deberá presentar el Ejecutivo a más tardar el día veinte de noviembre; b) La discusión; c) La aprobación con el voto de la mayoría de los diputados, salvo casos específicos previstos en la Constitución; d) La sanción; y, e) La publicación.

Ahora bien, en el título quinto del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se fija la normatividad para regular el proceso legislativo, en sus artículos 78,<sup>27</sup> 86,<sup>28</sup> 90,<sup>29</sup> 91,<sup>30</sup>

<sup>27</sup> "Artículo 78. Las sesiones del Congreso por su carácter serán ordinarias y extraordinarias y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, y por acuerdo del Pleno cualquiera de ellas podrá constituirse en permanente."

<sup>28</sup> "Artículo 86. La legislatura podrá por mayoría de votos de sus integrantes presentes, constituirse en sesión permanente para tratar los asuntos que motivaron la sesión hasta su total desahogo. El Pleno podrá acordar uno o varios recesos durante dicha sesión. Los diputados deberán estar atentos a la convocatoria del presidente para reanudar la sesión.

"Durante la sesión permanente no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, si ocurriera alguno con el carácter de urgente, el presidente convocará a sesión extraordinaria si fuere necesario o consultará el voto de la legislatura para tratarlo desde luego en la permanente.

"Resuelto el asunto de la sesión permanente se dará por terminada la sesión cuando así lo acordase la legislatura."

<sup>29</sup> "Artículo 90. Las sesiones tendrán una duración hasta de tres horas. La asamblea puede acordar que se prolongue por un tiempo determinado, o bien declararse en sesión permanente en vista de la urgencia del despacho de algún asunto.

"Durante las sesiones podrá haber espacios de receso cuando el Pleno así lo considere oportuno y conveniente para: concertar un acuerdo legislativo, integrar debidamente un expediente, modificar un dictamen o cuando algún asunto así lo requiera a juicio de la asamblea. El tiempo del receso será determinado por el presidente de la directiva."

<sup>30</sup> "Artículo 91. Toda sesión se sujetará a un orden del día, se aprobará previamente por la asamblea y el cual, con excepción hecha de la sesión solemne en la que el gobernador rinda su informe anual, invariablemente como mínimo incluirá:

"I. Aprobación del acta de la sesión anterior;

(Reformada, P.O. 28 de junio de 2006)

"II. Presentación de iniciativas de ley o decreto por los diputados, punto en el que se podrá dar lectura a la propuesta cuando su extensión no exceda de 5 páginas. En caso contrario se autorizará a leer únicamente una síntesis de la misma que deberá contener como máximo dicha extensión;

"III. Informe de las comisiones y de los comités; y

93<sup>31</sup> y 94,<sup>32</sup> que las sesiones del Congreso por su carácter serán ordinarias y extraordinarias, y podrán tener las modalidades de públicas, secretas y solemnes, cuya duración será hasta de tres horas, y que deberán sujetarse a un orden del día que se aprobará previamente y que por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la presentación de iniciativas de ley por los diputados, los informes de las comisiones y de los comités, y los asuntos generales, donde se concederá el uso de la palabra a los diputados en el orden en que lo soliciten.

También se advierte que por acuerdo de la asamblea podrá declararse en sesión permanente en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, que una vez resuelto, se acordará la terminación de la sesión.

Y, por último, que para que se lleve a cabo la sesión es indispensable la asistencia de la mayoría de diputados que componen el Congreso; y tratándose de la votación de una iniciativa de ley o con vista de la importancia de algún asunto, las dos terceras partes de los miembros.

---

"IV. Asuntos generales, punto en el que se concederá el uso de la palabra a los diputados, en el orden en que lo soliciten.

(Adicionado, P.O. 7 de junio de 2006)

"Se otorgará el uso de la palabra a los diputados que inicien un tema, hasta por diez minutos. A los oradores que utilicen la tribuna para hablar a favor o en contra en este punto del orden del día, incluyendo las subsecuentes intervenciones del diputado que dio inicio al tema, tendrán un tiempo límite de hasta cinco minutos cada uno.

(Reformado, P.O. 28 de junio de 2006)

"Para llevar a cabo el orden de discusiones, se atenderá en lo conducente lo dispuesto por los artículos 99 Bis, 126, 127, párrafo segundo y tercero, y 129 de este reglamento."

<sup>31</sup> "Artículo 93. Para que se lleve a cabo la sesión del Pleno, es precisa la asistencia de la mayoría de los diputados que componen el Congreso. Para las sesiones de la diputación permanente se requiere mayoría de los integrantes."

<sup>32</sup> "Artículo 94. En la sesión en que se vaya a someter a votación el dictamen de una iniciativa de ley, es necesario que concurren al pase de lista, por lo menos, las dos terceras partes de los miembros del Congreso, considerándose esta sesión válida para el efecto de votación. Lo mismo se observará cuando con vista de la importancia de algún asunto, la asamblea acuerde esa asistencia especial."

(Reformado, P.O. 9 de diciembre de 2010)

"De no reunirse el quórum señalado en el párrafo anterior, el dictamen será discutido en sesión posterior, para lo cual, bastará que concurren al pase de lista la mayoría de los diputados, con la representación de la mayoría de los grupos legislativos.

(Adicionado, P.O. 7 de febrero de 2007)

"Para los efectos de este artículo se entenderá que un grupo legislativo está representado cuando asistan a la sesión la mayoría de los diputados que lo integren o el coordinador del mismo. Igualmente, para lo previsto en este artículo serán considerados como grupos legislativos los conformados al inicio de la legislatura."

Asimismo, el reglamento establece en los artículos 37<sup>33</sup> y 47 a 49 Bis,<sup>34</sup> que las comisiones son órganos de trabajo legislativo integradas por dipu-

<sup>33</sup> "Artículo 37. Las comisiones son órganos de trabajo legislativo integradas por diputados, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, relativos a los asuntos que se les encomiende, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

"Las comisiones serán las señaladas en el artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo."

<sup>34</sup> "Artículo 47. Se denomina dictamen a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno.

"En la redacción de los dictámenes se observarán las reglas siguientes:

"a) Se expresará el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes;

"b) Bajo la palabra ANTECEDENTES, se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado;

"c) A continuación bajo la palabra CONSIDERACIONES, se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la proce-  
dencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta;

"d) La parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno; y

"e) La mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité."

"Artículo 48. Ningún proyecto de dictamen podrá ser discutido si no fue circulado a los integrantes de la comisión respectiva con por lo menos veinticuatro horas de anticipación a la celebración de la sesión de trabajo en que se vaya a discutir el asunto, exceptuando aquellos que sean turnados por el Pleno con el carácter de urgentes.

"Cuando una comisión considere que un asunto que le ha sido turnado no es de su competencia, deberá solicitar al presidente del Congreso el turno a otra comisión, explicando los fundamentos de dicha solicitud."

"Artículo 49. Para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados, salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro diputado, o por un acuerdo legislativo. Si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular, que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, inmediatamente después de que sea leído el dictamen de que se trate.

"Prevía autorización de los diputados, la entrega de dictámenes podrá hacerse en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado Intranet, debiendo quedar constancia de su recepción, a cuyo efecto, la oficialía mayor recabará los recibos que confirmen que el archivo electrónico de que se trate ha quedado a disposición de los interesados."

"Artículo 49 Bis. En caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutive que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto en cuestión, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno del Congreso, considerando como resolutive, en lo conducente, el aprobado en voto particular. En caso de que el voto particular aprobado modifique parcialmente el resolutive presentado en el dictamen, se continuará con el procedimiento de deliberación del dictamen, con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto particular y el texto del resolutive que no hubiese sido modificado.

tados, que a través de la elaboración de dictámenes, entre otros documentos, contribuyen a que el Congreso cumpla con sus atribuciones.

También, que se denomina **dictamen** a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión del Congreso con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno, y en cuya redacción deberá expresarse: el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; el número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes; bajo la palabra "*antecedentes*", se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado; a continuación bajo la palabra "*consideraciones*", se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta; la parte resolutive que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno. Además de que deberá contener la mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité.

Que para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados; en el entendido de que si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, después de que sea leído el dictamen de que se trate.

Que en caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutive que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anejará al expediente del asunto en cuestión, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno del Congreso, considerando como resolutive, en lo conducente, el aprobado en voto particular; en caso de que el voto aprobado modifique parcialmente el resolutive presentado en el dictamen, se continuará con el procedimiento de deliberación del dictamen, con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto particular y el texto del resolutive que no hubiese sido modificado. Y, de no aprobarse el voto, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen.

---

"En caso de no aprobarse el voto particular. Se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen tal como lo establecen los artículos 126 y 129 de este reglamento, y se archivará en el expediente formado sobre la iniciativa materia del dictamen."

Los artículos 102,<sup>35</sup> 104,<sup>36</sup> 107 al 112<sup>37</sup> y 113,<sup>38</sup> del capítulo II "De la iniciativa", del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, disponen que la iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés; que las formuladas por el Poder Ejecutivo—entre otras— pasarán desde luego a la comisión respectiva; y que ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado.

<sup>35</sup> "Artículo 102. La iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés."

<sup>36</sup> "Artículo 104. Las iniciativas formuladas por los Poderes Ejecutivo y Judicial o por cualquier diputado de la Legislatura del Estado y las que dirigiere algún Ayuntamiento sobre asuntos privados de su Municipalidad, pasarán desde luego a la comisión respectiva. Todas las demás se considerarán en forma debida por la asamblea y podrán ser desechadas desde que se dé cuenta de ellas, si fuese evidente su improcedencia."

<sup>37</sup> "Artículo 107. Ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado."

"Artículo 108. Una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, si es procedente se turnará a la comisión que corresponda, para que con arreglo a los artículos 47 y 48 de este reglamento, la estudie y formule el dictamen respectivo.

"El expediente iniciado se pondrá a disposición del presidente de la comisión correspondiente en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado Intranet, sin perjuicio de proporcionarlo documentalmente si lo solicita."

"Artículo 109. Si la comisión estimare necesario incluir modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para estudio, las dará a conocer a la asamblea en su dictamen, exponiendo los argumentos en que se apoye."

"Artículo 110. Conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración, la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen."

"Artículo 111. El dictamen será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación.

"La asamblea podrá acordar aplazar su discusión y aprobación fijando una fecha posterior para ello."

"Artículo 112. Todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal sentido, se tendrá por desechada. De aprobarse en lo general, en esa misma sesión, se discutirá la iniciativa de ley en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea."

<sup>38</sup> "Artículo 113. La asamblea puede votar los dictámenes para su resolución, tanto como éstos fueron presentados originalmente en la Iniciativa como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya.

"Primeramente el voto particular se votará siguiendo el procedimiento del artículo 126 en su párrafo tercero de este reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del presente ordenamiento legal."

Que conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen, el cual será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, quien terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación.

Además, que todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuere aprobada en tal sentido, se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en lo particular, separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.

Y que ésta puede votar los dictámenes para su resolución tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa, como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya; en la inteligencia de que primeramente el voto particular se emitirá siguiendo el procedimiento del artículo 126, párrafo tercero, del reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del mismo.

Los diversos artículos 126,<sup>39</sup> 127<sup>40</sup> y 129<sup>41</sup> del capítulo III "De las deliberaciones", señalan que terminada la lectura del dictamen que presente la comi-

---

<sup>39</sup> "Artículo 126. Terminada la lectura del dictamen que presente la comisión, o habiéndose otorgado la dispensa que prevé el artículo 112 Bis, el presente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

"Solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más participantes en la tribuna. Las intervenciones de los oradores tendrán un tiempo límite de hasta cinco minutos, cada una.

"En el caso de que no se inscriban oradores en contra, bastará con una intervención a favor, del diputado que se haya inscrito en primer lugar en la lista correspondiente. De no haber diputados inscritos a favor o en contra, se procederá en los términos del artículo 116 del presente reglamento.

"En caso de voto particular, se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo de este artículo y el diverso 129 del presente ordenamiento legal, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación. El primer secretario tomará cuenta del tiempo y lo hará saber al presidente, a efecto de que éste en uso de su facultad de dirigirlos debates, discusiones y deliberaciones, aperciba al orador para que termine su intervención.

"Para la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, así como a las leyes consideradas como constitucionales en los términos del artículo 152 del citado ordenamiento legal, se seguirá el procedimiento establecido en el presente artículo, así como en el numeral 129 del presente reglamento."

<sup>40</sup> "Artículo 127. En los debates, el presidente del Congreso concederá el uso de la palabra en forma alternada a los diputados que sostengan distintos puntos de vista. Los diputados sólo

sión, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario que elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste.

Que solamente podrán hablar en la misma sesión tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la proposición que se discuta, con la excepción de que el Pleno del Congreso considere que un asunto requiera más participantes en la tribuna, y que en el caso del voto particular se seguirá el procedimiento establecido en los párrafos primero y segundo del artículo 126 y en el 129, con excepción de que el uso de la tribuna será de hasta por tres minutos por cada participación.

Que concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea

---

podrán ser interrumpidos en sus intervenciones en la tribuna, por el presidente del Congreso en los siguientes casos:

"I. Cuando el orador falte al orden o viole las disposiciones del presente reglamento;

"II. Cuando lo exhorte a que se atenga al tema de discusión;

"III. Cuando le pregunte si acepta contestar alguna interpelación que formule otro diputado;

"IV. Cuando pida a cualquiera de los presentes en las instalaciones del recinto de sesiones que guarde el orden necesario para el desarrollo de la sesión; y

"V. Cuando no haya quórum para continuar la sesión.

"En el supuesto de la fracción III de este artículo, las interpelaciones que se formulen a los diputados que estén en uso de la palabra, se realizarán con el propósito de establecer la intervención o para pedir que ilustre la discusión con la lectura de algún documento y deberán ser solicitadas al presidente del Congreso. Quien solicite la interpelación lo hará desde su lugar y en forma que todos los asistentes puedan escucharle, en una intervención que podrá ser de hasta un minuto. En el supuesto de que el orador decida aceptar la interpelación que se le solicite, su respuesta deberá ser otorgada en un término que no podrá exceder de un minuto, y que se contabilizará en el tiempo de cinco o diez minutos que este reglamento prevé en sus artículos 91, fracción IV, 126 y 129, según corresponda, para las participaciones en tribuna. Quedan prohibidas las discusiones en forma de diálogo.

"En el caso de que los supuestos previstos por las fracciones II y III del presente artículo sean motivados por la solicitud de algún diputado, el presidente podrá otorgar a éste una intervención de hasta un minuto, para que funde la solicitud."

<sup>41</sup> "Artículo 129. Concluidas las intervenciones a que se refiere el artículo 126 de este reglamento, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto. Si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva. "En todo caso, la comisión dictaminadora podrá inscribir como oradores a miembros de la comisión para defender su dictamen, a menos de que el Pleno del Congreso acuerde que está suficientemente discutido."

sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

Por último, los preceptos 136,<sup>42</sup> 137,<sup>43</sup> 139,<sup>44</sup> 141<sup>45</sup> y 142<sup>46</sup> del capítulo IV "De las votaciones", dicen que habrá tres clases de votación: I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso.

<sup>42</sup> "Artículo 136. Habrá tres clases de votación:

"I. Por cédula: Para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso;

"II. Nominal: Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y

"III. Económica: Para las demás proposiciones sobre las que tenga que dictar resolución el Congreso."

<sup>43</sup> "Artículo 137. La votación nominal se recogerá del modo siguiente:

"I. Cada miembro de la legislatura, comenzando por el lado derecho del presidente y por la fila de abajo, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

"II. Un secretario anotará los de la afirmativa y otro los de la negativa;

"III. Los miembros de la directiva votarán al final, primero lo harán por su orden los secretarios, los vicepresidentes y por último el presidente; y

"IV. A continuación los secretarios computarán los votos y comunicarán el resultado conforme a cada lista al presidente, para que éste haga la declaratoria respectiva."

<sup>44</sup> "Artículo 139. La votación económica se practicará levantando la mano los diputados que estén a favor del asunto; después, de la misma manera, los que estén en contra y finalmente quienes se abstengan. Si la legislatura dispone de equipo electrónico para las votaciones, el presidente de la directiva determinará si la votación económica se hace levantando la mano o utilizando el equipo correspondiente."

<sup>45</sup> "Artículo 141. Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha en los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y este reglamento determinen una votación calificada o especial.

"Las votaciones serán:

"a) Por mayoría simple: Cuando se integren con la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión;

"b) Por mayoría absoluta: Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la legislatura;

"c) Por mayoría calificada: Cuando se integre por las dos terceras partes los integrantes de la legislatura; y

"d) Por unanimidad: Cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

"El presidente de la asamblea tendrá siempre voto de calidad en caso de empate."

<sup>46</sup> "Artículo 142. Llegado el momento de la votación el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto concurrirán a votar. Durante ese acto, ninguno de los diputados podrá salir del recinto, ni excusarse de participar en la votación a menos que con anterioridad alguno de ellos hubiese manifestado tener interés personal en el asunto."

Que la votación económica se practicará levantando la mano los diputados que estén a favor del asunto; después, de la misma manera, los que estén en contra y finalmente quienes se abstengan; y la nominal se recogerá del modo siguiente: I. Cada miembro de la legislatura, comenzando por el lado derecho del presidente y por la fila de abajo, se pondrá de pie y dirá en voz alta su apellido y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión si o no; II. Un secretario anotará los de la afirmativa y otro los de la negativa; III. Los miembros de la directiva votarán al final, primero lo harán por su orden los secretarios, los vicepresidentes y por último el presidente; y IV. A continuación los secretarios computarán los votos y comunicarán el resultado conforme a cada lista al presidente, para que éste haga la declaratoria respectiva.

Finalmente, que todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepción hecha de los casos en que la Constitución Política Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento determinen una votación calificada o especial; que las votaciones serán por mayoría simple;<sup>47</sup> absoluta,<sup>48</sup> calificada<sup>49</sup> o por unanimidad;<sup>50</sup> y llegado el momento de la votación el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto concurran a votar.

De todo lo anterior, se desprende que en términos del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, **las sesiones** podrán ser ordinarias o extraordinarias y tener las modalidades de públicas, secretas o solemnes; cuya duración será hasta de tres horas, sujetándose a la orden del día aprobada previamente y que por mínimo incluirá la aprobación del acta de la sesión anterior; la **presentación de iniciativas** de ley por los diputados, los **informes de las comisiones** y de los comités y de los asuntos generales; además de que la asamblea podrá declararse en **sesión permanente**, en vista de la urgencia del despacho de algún asunto hasta su total desahogo, pudiendo acordarse uno o varios recesos durante dicha sesión, en la cual no podrá darse cuenta a ningún otro asunto que no esté comprendido en el acuerdo, cuya resolución finalizará la sesión. Además de que **para llevar a cabo la sesión es indispensable la asistencia de la mayoría** de los diputados que componen el Congreso.

<sup>47</sup> Cuando se integren con la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión.

<sup>48</sup> Cuando se integren con la mitad más uno de los integrantes de la legislatura.

<sup>49</sup> Cuando se integre por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

<sup>50</sup> Cuando ésta sea el resultado de la totalidad de los asistentes a la sesión.

Asimismo, destaca que el procedimiento legislativo para la aprobación de una iniciativa de ley o de su reforma, se desarrolla esencialmente de la siguiente manera:

**a) Iniciativa (artículos 102 y 104)**

Esta corresponde a todo diputado, Autoridad Pública en el Estado o a cualquier ciudadano nuevoleonés, y particularmente las formuladas por el Poder Ejecutivo, pasarán desde luego a la comisión respectiva.

**b) Dictamen y su discusión (artículos 49, 107 al 112, 113, 126, 127 y 129)**

La comisión a que corresponda la iniciativa propondrá un dictamen a la asamblea, que será leído por uno o varios miembros de ésta y entregada al presidente de la legislatura, quien lo pondrá a su consideración para su discusión y aprobación.

El dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, en la inteligencia de que si no fuera aprobada en ese sentido se tendrá por desechada, pero de aprobarse, en esa misma sesión se discutirá en particular, separando los artículos que lo ameriten y éstos se someterán a votación, considerándose los argumentos que se propongan al respecto.

El primer secretario elaborará una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste; y solamente podrán hablar tres diputados en contra y tres a favor del sentido de la propuesta discutida, con excepción de que el Pleno considere que un asunto requiera más participantes.

Concluidas las intervenciones referidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y si resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado a favor y otro en contra para que se vuelva a inquirir si se considera suficientemente discutido el asunto, que en caso afirmativo, pasará de inmediato a la votación.

**b.2) (sic) Discusión en caso de voto particular (artículos 49 Bis, 126 y 129)**

Cuando exista un voto particular, en el que algún diputado disintiera del criterio sustentado en el dictamen de las comisiones, aquél se votará en primer lugar, para lo que se le dará lectura a dicho voto y se ordenará al secretario que elabore una lista de diputados en contra o a favor, hablando tres

contra tres, con excepción de que el Pleno considere que el asunto requiera más participantes; y concluidas las intervenciones, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, y se pasará de inmediato a la votación respectiva.

En caso de aprobarse el voto particular, y éste contenga un resolutivo que modifique totalmente el presentado por la comisión, se desechará el dictamen y se anexará al expediente del asunto, en forma conjunta con el voto particular aprobado y las discusiones que se hayan generado en el Pleno, considerando como resolutivo el aprobado en dicho voto. Si ese voto modifica parcialmente el resolutivo del dictamen, se continuará con la deliberación de éste con las adiciones o modificaciones aprobadas en el voto y el texto del resolutivo que no hubiere cambiado.

De no aprobarse el voto particular, se seguirá el procedimiento de deliberación del dictamen como lo establecen los artículos 126 y 129 del reglamento.

### **c) Votación (artículos 136, 137, 139, 141 y 142)**

Todos los asuntos se resolverán a mayoría simple de votos de los presentes, excepto en los casos en que la Constitución Local, la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el reglamento, determinen una votación calificada o especial.

Llegado el momento de la votación, el presidente lo anunciará a la asamblea y ordenará a los diputados que se hallen fuera del salón de sesiones y dentro del recinto, que concurran a votar.

Finalmente, existen tres clases de votación: a) Por cédula, para todos los decretos o acuerdos que se refieran a la designación de una persona, para los cargos o funciones cuya elección corresponda al Congreso; b) Nominal, cuando exista empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita; y c) Económica, para las demás proposiciones que tenga que resolver el Congreso.

Así, una vez analizado el proceso de creación normativa del Estado de Nuevo León, se procede a describir el proceso legislativo que le dio origen al Decreto Núm. 037 reclamado en los juicios de amparo que motivaron las resoluciones ahora en contradicción.

### **Diario de Debates**

Pues bien, en el "Diario de los debates" publicado en la página oficial del Congreso del Estado de Nuevo León, correspondiente al primer periodo,

Año I, número 45-LXXIII S.O., del miércoles diecinueve de diciembre de dos mil doce, en que se aprobó la reforma de la ley impugnada, se describe detalladamente el procedimiento de referencia que, en las partes que aquí interesan, dice textualmente:

**"En la ciudad de Monterrey, capital del Estado de Nuevo León, siendo las once horas con cincuenta y tres minutos del día diecinueve de diciembre de dos mil doce, reunidos en el recinto oficial del Palacio Legislativo, los integrantes de la Septuagésima Tercera Legislatura del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, llevaron a cabo **sesión ordinaria del Primer Periodo Ordinario de Sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional**, siendo presidida por el C. Dip. Luis David Ortiz Salinas, con la asistencia de los CC. Diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Balde-negro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María de la Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo Elizondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Oscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza, Carolina María Garza Guerra, José Antonio González Villarreal, José Juan Guajardo Martínez, Celina del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval de León, César Alberto Serna De León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello y Erick Godar Ureña Frausto. **Diputado ausente con aviso, en comisión oficial, Dip. José Adrián González Navarro.****

**"Efectuado el pase de lista, el C. Secretario informó que existe el quórum de reglamento con 32 diputados presentes y 10 diputados ausentes en este momento.**

"Existiendo el quórum de ley, el C. Presidente en funciones, Dip. Ernesto José Quintanilla Villarreal, abrió la sesión, solicitando al C. Secretario diera lectura al proyecto de orden del día para la sesión del día de hoy.

**"Orden del día:**

"1. Lista de asistencia.

"2. Apertura de la sesión.

"3. Lectura del orden del día de la sesión.

"4. Lectura, discusión y aprobación del acta de la sesión ordinaria celebrada el día 18 de diciembre de 2012.

"5. Asuntos en cartera.

"6. Iniciativas de ley o decreto presentadas por los CC. Diputados.

"7. Informe de comisiones.

"8. Uso de la palabra a los CC. Diputados para tratar asuntos en general.

"9. Lectura del orden del día para la próxima sesión.

"10. Clausura de la sesión.

"El C. Secretario informó que se incorporan a la sesión los diputados: Luis David Ortiz Salinas, Francisco Luis Treviño Cabello, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, José Luz Garza Garza, Manuel Braulio Martínez Ramírez y Julio César Álvarez González.

"Terminada la lectura del orden del día, el C. Presidente lo sometió a consideración de la asamblea, preguntando a los CC. Diputados si tienen alguna corrección o modificación que hacer al mismo lo manifiesten de la manera acostumbrada.

**"No habiendo corrección o modificación al orden del día, el C. Presidente sometió el contenido del mismo a consideración de la asamblea, siendo aprobado por unanimidad de los presentes.**

"En ese momento el C. Secretario informó que el C. Dip. Juan Enrique Barrios Rodríguez se integra a la sesión.

"... Agotados que fueron los asuntos en cartera, el C. Presidente: pasó al siguiente punto del orden del día correspondiente a **iniciativas de ley o decreto a presentarse** por los CC. Diputados, de conformidad al artículo 91 del reglamento para el gobierno interior del congreso.

"Se le concedió el uso de la palabra al **C. Dip. Erick Godar Ureña Frausto**, quien expresó: 'Con el permiso de la presidencia. **Antes de presentar la iniciativa**, vuelvo a saludar a la gente que está de nuevo con nosotros. ... La **iniciativa** que vamos a presentar el día de hoy trata sobre las sanciones que se dan cuando las cosas no se hacen como deben ser. Es una iniciativa de reforma a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León. Y reza de la siguiente forma: Dip. Luis David Ortiz Salinas, presidente del H. Congreso del Estado de Nuevo León. Honorable asamblea: el suscrito, Erick Godar Ureña Frausto diputado integrante de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 68, 69 y 73 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como en los diversos 102, 103, 104 y 107.'

"En ese momento el C. Secretario informó que el C. Dip. Edgar Romo García desea hacer uso de la palabra.

"Se le concedió el uso de la palabra desde su lugar al C. Dip. Edgar Romo García, quien expresó: 'Es una solicitud como moción de orden. **Queremos solicitar que podamos ampliar la sesión hasta el término de los dictámenes que se van a ver el día de hoy. Y bueno, posteriormente si no se llega a concluir, pues poder tener una sesión permanente.**'

**"C. Presidente:** 'de manera económica hacemos primero la ampliación de la sesión y luego ponemos a consideración el tema de la permanente. De manera económica creo que hay un acuerdo de todos. Los que estén por la afirmativa.

**"C. Secretario:** 'Nada más para aclarar, la petición diputado Romo, ¿es alargar la sesión hasta el orden del día de los dictámenes de la comisión, de las comisiones, hasta ahí?'

**"C. Presidente:** 'Son ... déjeme le digo exactamente, son 9 dictámenes. Hasta la terminación de los 9 dictámenes que están registrados ...

"En ese momento, solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien desde su lugar expresó: 'Gracias diputado. Lo que pasa es que si ampliamos nada más hasta esos 9 dictámenes o no sé cuántos falten, ahí se va a terminar la sesión, y **queremos tener la posibilidad de declarar en permanente o no en ese momento. Entonces, que sea hasta el término de los asuntos enlistados y en el inter nosotros poder pedir la permanente**'.

**"C. Presidente:** 'Iba a poner ese punto porque hizo uno primero. Vamos a ampliar la sesión y luego pongo a consideración la permanente. Iba a ser de

manera económica porque veo consenso en el tema de los dictámenes. Está a consideración de ustedes el continuar con la sesión hasta terminar los 9 dictámenes que están registrados en esta presidencia. Los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo de la manera acostumbrada.'

**"Hecha la votación correspondiente, fue aprobada la propuesta por mayoría, con 35 votos a favor y 2 votos en contra.**

"C. Presidente: 'Bien, ya se determinó la ampliación del periodo hasta por los 9 dictámenes. Ahora iban a poner a consideración ¿cuál era la segunda petición diputado Romo?, desde su lugar'.

"El C. Dip. Edgar Romo García, desde su lugar expresó: '**Es dejarla en permanente, una vez concluidos los asuntos enlistados y los dictámenes, poder pasar a estar en permanente en la sesión'**."

"**C. Presidente:** 'Muy bien. Nada más estoy buscando el fundamento para ponerlo a consideración conforme a derecho. Voy a pedirle al secretario que dé lectura al artículo 86. **La propuesta va a ser en este sentido, el día de hoy vamos a sesionar lo que ya votaron, que son los 9 dictámenes; al término de esos 9 dictámenes entraríamos en esta propuesta si se aprueba que es declararnos en permanente, lo cual abriría la posibilidad de que comisiones enviaran nuevos dictámenes, o sea, es decir, los 9 dictámenes se van a ver exclusivamente el día de hoy y a partir del noveno, una vez aprobado, nos declaramos en permanente**, y bueno, ya citaremos a la hora según se termine. Le pido a la secretaria dé lectura al artículo correspondiente para poder poner a consideración de ustedes.'

"...

"el C. Presidente: expresó: 'Está a consideración de ustedes el declararnos en sesión permanente conforme a este artículo leído por la secretaria. A partir de la terminación de hoy del noveno dictamen acordado. los que estén por la afirmativa sírvanse manifestarlo. Ahora sí abrimos el sistema electrónico de votación porque este tema es más delicado'."

**"Hecha la votación correspondiente, fue aprobada la propuesta por unanimidad de 37 votos.**

"**C. Presidente:** 'para que quede claro, al terminar el noveno dictamen, esta presidencia va a decretar un receso conforme al acuerdo que ustedes tomaron y se declara en permanente, y estarán atentos al llamado de la presi-

dencia para reanudar el día de mañana, o más tarde, o cuando proceda que haya dictámenes para votar en el Pleno'.

"...

"No habiendo más iniciativas que presentar, el C. Presidente pasó al siguiente punto correspondiente a **informe de comisiones**, solicitando a los integrantes de las diversas comisiones de dictamen legislativo que si tienen algún informe o dictamen que presentar lo manifiesten en la manera acostumbrada.

"...

**"C. Presidente:** 'Muy bien. De conformidad con lo establecido en el acuerdo que fue tomado por esta asamblea, me permito declarar un receso y les pido a los compañeros diputados estén atentos al llamado de esta presidencia para reanudar la sesión declarada en permanente el día de mañana. Se decreta el receso'.

**"El C. Presidente suspendió la sesión siendo las dieciséis horas con nueve minutos.**

**"Transcurrido el receso señalado, el C. Presidente,** Dip. Luis David Ortiz Salinas, reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente, **siendo las quince horas con seis minutos, del día 20 de diciembre de 2012,** solicitando al C. Secretario pasar lista de asistencia para verificar el quórum de reglamento, estando presentes los siguientes diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Balde negro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María de la Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo Elizondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Oscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza, Carolina María Garza Guerra, José Adrián González Navarro, José Antonio González Villarreal, José Juan Guajardo Martínez, Celina Del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval de León, César Alberto Serna

De León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello y Erick Godar Ureña Frausto.

**"Efectuado el pase de lista, el C. Secretario informó que existe el quórum de ley con 42 diputados presentes.**

"... En ese momento, solicitó y se le concedió el uso de la palabra el C. Dip. José Adrián González Navarro, quien desde su lugar expresó: 'Me permito solicitar a esta presidencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 de la constitución política del estado y el diverso 5o. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el prorrogar este periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional a fin de estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado el paquete fiscal para el año 2013. Así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia este poder legislativo deberá entrar a su discusión y en su caso aprobación. De tal manera, pido someter al Pleno del Congreso la propuesta de prórroga.'

"...

**"Hecha la votación correspondiente fue aprobada la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de 38 votos.**

"**C. Presidente:** 'Ahora sí continuamos en sesión permanente y voy atender la petición del diputado Eduardo Arguijo. Si puede replantearla a esta presidencia para resolver conforme a derecho.'

"...

"Para una moción, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. César Alberto Serna de León quien solicitó un receso de 10 minutos a fin de que las comisiones terminen los dictámenes que tienen pendientes para presentarlos al Pleno.

"Hecha la votación correspondiente, fue aprobado el receso por unanimidad de los presentes.

"Aprobado que fue, **el C. Presidente declaró el receso, suspendiendo la sesión siendo las dieciséis horas con veinticinco minutos.**

**"Transcurrido el receso y siendo las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos, el presidente reanudó la sesión con el quórum reglamentario de 41 diputados presentes.**

"Continuando en el punto de informe de comisiones, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa de trámite establecida en el artículo 112 Bis del Reglamento para el Gobierno Interior, para leer únicamente el proemio y resolutivo de los dictámenes expedientes: 7735 de la Comisión Segunda de Hacienda; 7766 de la Comisión Tercera de Hacienda; 7765 de la Comisión Cuarta de Hacienda y Desarrollo Municipal; 7731 de la Comisión Quinta de Hacienda y Desarrollo Municipal y **7784 de la Comisión de Hacienda del Estado**, ya que cumplen con lo establecido en dicho numeral, ya que **fueron circulados con más de 24 horas de anticipación.**

"El C. Presidente solicitó al C. Secretario informar la fecha y hora de circulación de los dictámenes mencionados.

**"El C. Secretario informó que los dictámenes expedientes 7735, 7766, 7765 y 7731 fueron circulados el día 21 de diciembre de 2012, a las 10:00 horas. Y el expediente 7784 fue circulado el 18 de diciembre de 2012 a las 13:58 horas.**

"... Continuando en el punto de informe de comisiones, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien de conformidad con el acuerdo tomado por el Pleno, procedió a dar lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto que a la letra dice: **Honorable asamblea:** a la Comisión de Hacienda del Estado le fue turnado para su estudio y dictamen, en fecha 21 de noviembre de 2012, el expediente número **7784/LXXIII** que contiene escrito presentado por los **C.C. Rodrigo Medina de la Cruz, Álvaro Ibarra Hinojosa y Rodolfo Gómez Acosta; Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, secretario general de Gobierno y secretario de Finanzas y tesorero general del Estado** respectivamente, mediante el cual promueven iniciativa con proyecto de decreto que **reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado.** ... Para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública del Estado, propone modificar la tasa del impuesto sobre nóminas, para pasar del 2% al 3% en el artículo 157, con lo que se podrá contar con recursos adicionales para beneficiar directamente a los programas, proyectos y acciones que garanticen la seguridad pública y la procuración de justicia en el Estado de Nuevo León, agregando que con ello no se afectará la conservación y generación de empleos, al mantenerse los incentivos de fomento al empleo ... .

"En ese tenor, y atentos a lo previsto en el artículo 47 inciso c) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, los integrantes de

esta comisión ponente, para sustentar el resolutivo que se propone, nos permitimos consignar las siguientes: **Consideraciones.** Esta Comisión de Hacienda del estado es competente para conocer y dictaminar el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y 70 fracción XV de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y el correlativo 39 fracción XV inciso a) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León. De conformidad con lo establecido en la fracción X del artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, es atribución del Congreso del Estado '**fijar anualmente, a propuesta del Ejecutivo Estatal o de los Ayuntamientos, las contribuciones y demás ingresos que deberán formar la hacienda pública estatal o municipal respectivamente, procurando que sean suficientes para cubrir sus necesidades.**'. Por otra parte, el artículo 133 del mismo ordenamiento estadual, dispone que 'el patrimonio del estado se compone de todos los bienes y derechos que éste haya adquirido y adquiera por cualquier título, incluyendo sin limitación: ... **Las contribuciones que decreta el legislativo y de los demás ingresos que determinen las leyes fiscales o que se generen en su favor por cualquier causa legal.**'. Mientras el diverso 134 impone al estado una limitación a su facultad recaudatoria al prevenir en su segundo párrafo, a la letra: '**No podrá recaudar ninguna cantidad por concepto de impuestos o contribuciones que no estén basadas en una ley o decreto emanados del Congreso y sancionados por el ejecutivo.**' ... . De ello no escapa la atribución primordial que lo es la seguridad pública y la procuración de justicia, que han sido reclamos permanentes de los particulares. Son evidentes las carencias en materia de seguridad pública, acentuadas por los altos índices delictivos, lo que hace exigible al Estado proveer a aquellos programas y proyectos que garanticen la seguridad de los ciudadanos y una eficaz, eficiente y humana procuración de justicia. Lo anterior sin desatender aquellos programas de infraestructura y sociales que requiere el Estado y la población. De tal manera el establecimiento de tributos se justifica plenamente en el destino al gasto público de los recursos provenientes de la recaudación exigible al contribuyente, en la especie, el impuesto sobre nómina. Conscientes de las carencias en materia de seguridad pública y procuración de justicia, y la trascendencia de las acciones encaminadas a tales funciones del estado, debemos favorecer lo petitionado en sus términos, en el entendido de que no deberá destinarse el ingreso proveniente de este incremento a la tasa de impuesto sobre nóminas a un fin distinto de los que invocamos, bastando para dar legalidad al establecimiento de la tasa prevista en la iniciativa de mérito con que esta legisladora dentro de los límites de las atribuciones que la constitución nos confiere, lo que en la especie ocurre, y además, que al tratarse de un tributo, se satisfagan los principios de legalidad reconocidos por el Constituyente en la fracción IV del artículo 31 de la constitución federal ... . Por lo que una vez expuestas las consideraciones de hecho y de derecho

que justifican el resolutivo al efecto, y atentos a lo que se dispone en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, proponemos para su aprobación, en justo y legítimo ejercicio de las atribuciones del poder legislativo, el siguiente proyecto de: **Decreto. Artículo Único.** Se reforma la ley de hacienda del estado en sus artículos ... 157...

**"Artículo 157.** Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.

"... Terminada la lectura del dictamen, se le concedió el uso de la palabra al **C. Dip. Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar voto particular,** expresando: 'gracias señor presidente. Honorable asamblea: de conformidad con lo previsto en la parte final del párrafo primero del artículo 49 Bis, 113, 126, 129 y demás relativos del reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, acudimos a promover **voto particular** en relación a los expedientes número 7483/LXXIII y 7784/LXXIII, difiriendo, si bien de manera parcial, también sustancialmente del dictamen que acaba de ser leído. Se sustenta este voto particular de la siguiente manera: **Exposición de motivos.** ...

**"Expediente 7784/LXXIII.** ... en su justificación para la reforma propuesta, el ejecutivo ... Para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública del Estado, propone modificar la tasa del impuesto sobre nóminas, para pasar del 2% al 3% en el artículo 157, con lo que se podrá contar con recursos adicionales para beneficiar directamente a los programas, proyectos y acciones que garanticen la seguridad pública y la procuración de justicia en el Estado de Nuevo León, agregando que con ello no se afectará la conservación y generación de empleos, al mantenerse los incentivos de fomento al empleo. ... De lo expresado con antelación se deduce que para la imposición de una carga contributiva debe garantizarse la satisfacción de un bien o servicio al sujeto que soportará precisamente la carga fiscal, y solidariamente, la de aquellos menos favorecidos en la distribución de la riqueza, pues el Estado solo justifica su existencia mediante la gestión del bienestar colectivo. Sin embargo, la distribución de los beneficios satisfechos por el gasto público impone también la de las cargas en la justa medida de los indicadores de riqueza de la población, y conforme a la reserva que consagra la Constitución Federal, que dicha distribución de obligaciones sea de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes, manifestaciones las anteriores que exigen al estado garantizar que las cargas fiscales no recaigan solamente en los contribuyentes 'cautivos', sea mediante el establecimiento de nuevas contribuciones o a través del incremento de las tasas aplicables, según sea el caso. En la iniciativa que se estudia advertimos precisamente ese exceso, es decir, en la pretensión de incrementar la tasa del impuesto sobre nómina

para solventar un supuesto exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, aunado al plausible riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad. En esa tesitura, consideramos inadmisibles descargar únicamente en el contribuyente las necesidades de ingreso, por una parte sin incrementar la base y por la otra sin demostrar un ejercicio razonable del gasto público, cuya conformación, a la luz del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el ejecutivo a través de esta Soberanía, no denota la necesaria austeridad y eficiencia, en cuya virtud debemos rechazar la propuesta relativa al impuesto sobre nómina de la iniciativa de mérito ...

"Terminada la lectura del voto particular, el C. Presidente expresó: 'solicitó al secretario dar lectura al primer párrafo del artículo 49, al artículo 49 Bis y 126 cuarto párrafo del reglamento para el gobierno interior del congreso, para que entiendan todos ustedes cuál va a ser el procedimiento a seguir en este asunto'.

" ...

**"C. Presidente:** 'Les recuerdo a los oradores que en este caso el reglamento prevé las intervenciones solamente por tres minutos no por cinco minutos como en los debates normales'.

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Juan Manuel Cavazos Balderas, quien expresó: 'Gracias, con su permiso diputado presidente. Compañeros diputados: ... En el tema del I.S.N., el incremento de un 1%, un 1%, el ingreso sería alrededor de unos 1,600 millones de pesos, pero lo más importante es que va etiquetado al tema de la seguridad. Creo yo que todos los ciudadanos aquí lo han pedido. Entonces, yo les pido desde esta tribuna dejen a un lado las líneas políticas, las líneas que tengamos en la cabeza mediáticas, etc. Estamos aquí para cumplirle a los ciudadanos y lo recaudado por estos impuestos beneficia muchísimo más a la población de Nuevo León. Creo yo que ese es el tema responsable y les pido que hagan conciencia por favor. Gracias presidente.'

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó: 'Con el permiso de la mesa directiva .... Hoy está el tema del impuesto sobre nómina, adicionalmente, 50% de incremento, ¿y saben qué es lo peor de todo esto? 1,700 millones de pesos o 1,600 millones de pesos. Qué culpa tienen los ciudadanos de Nuevo León del despilfarro que ha tenido el Gobierno del Estado y del mal manejo de las finanzas. Con qué cara les dices, es por el bien de

Nuevo León, para que te lo robes, para que lo malgastes. Yo les aseguro que si el día de hoy los diputados que durante el periodo fueron diciendo, estamos a favor de quitar la tenencia, estamos en contra de más impuestos. A esos diputados es a los que les hablo el día de hoy. Es momento de cumplir y honrar nuestra palabra. Claro que se puede, claro que cuesta, se necesita convicción. Yo les aseguro que si le dan la puñalada el día de hoy a los ciudadanos del Estado de Nuevo León, al no sólo defender la tenencia, sino defender el incremento de la tenencia, el incremento del 50% y saben perfectamente bien ustedes en su interior que eso se debe al mal manejo que ha tenido el gobierno de las administraciones priistas. Qué fácil es defender al gobierno del estado, y creo que va a hacer para algunos igual de fácil darle la puñalada a los ciudadanos del Estado de Nuevo León, pero algún día regresarán a la calle y en esa calle los ciudadanos les reclamarán con todo derecho. Muchas gracias.'

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien expresó: 'Señor presidente le pido autorización para poder hacer uso de las pantallas, traje material que ya le entregamos a la Oficialía'.

**"C. Presidente:** 'Instruyo a la Oficialía para que dé acceso a las pantallas y por favor detengan el tiempo hasta que empiece el orador, por favor'.

'Lista la pantalla del recinto, el C. Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez continuó: 'Gracias. El grupo legislativo nos dimos a la tarea de hacer una encuesta para mostrar en esta Soberanía. Le pediría señor presidente si pudiera haber un poco más de respeto'.

**"C. Presidente:** 'por favor estén atentos al orador todos, están pidiendo por igual poderse expresar, tiene la palabra diputado'.

C. Dip. Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez: ...

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien expresó: 'Gracias presidencia. Yo quisiera compartirles ...'

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien expresó: ...

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Eduardo Arguijo Baldenegro, quien expresó: ...

**"Al haber intervenido ya tres oradores en contra y a favor y en virtud de que solicita el uso de la palabra un orador más, el C. Presidente: sometió a consideración de la asamblea el abrir una nueva ronda de oradores, solicitando a los diputados que si están a favor de la propuesta lo manifiesten de la manera acostumbrada.**

"Hecha la votación correspondiente fue aprobada la propuesta por unanimidad de 42 votos.

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Luis David Ortiz Salinas, quien expresó: ...

"Para hablar en contra del voto particular se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Carlos Barona Morales, quien expresó: ...

"Al haber intervenido ya varios oradores a favor y en contra y en virtud de que solicita el uso de la palabra un orador más, el C. Presidente: sometió a consideración de la asamblea el abrir una nueva ronda de oradores, solicitando a los diputados que si están a favor de la propuesta lo manifiesten de la manera acostumbrada.

"Hecha la votación correspondiente fue aprobada la propuesta por mayoría de 22 votos a favor y 20 en contra.

"Para hablar en contra del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Guadalupe Rodríguez Martínez, quien expresó: ...

"Para hablar a favor del voto particular, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Héctor Jesús Briones López, quien expresó: ...

"Por alusiones personales, se le concedió el uso de la palabra al **C. Dip. José Sebastián Maiz García**, quien expresó: ...

"**No habiendo más oradores en este dictamen**, C. Presidente: expresó: 'con fundamento en el artículo 142 del reglamento para el gobierno interior del congreso, me permito solicitar a los diputados que se encuentren en las salas anexas se sirvan pasar al recinto para la votación que vamos a comenzar. Esta presidencia, y para que no haya dudas, está consultado con el secretario, **va a poner el asunto a consideración para votar por 90 segundos, y al término de los 90 segundos cerramos la votación, es tiempo suficiente, no queremos que luego haya interpretaciones, así lo hemos hecho con anterioridad. Entonces está a consideración de ustedes el voto particular** ...

"En este momento para una moción, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando: 'Para que defina, por favor ilustre lo que significa el sentido del voto, votar a favor del voto particular, es votar por la eliminación del impuesto sobre nómina y la tenencia, y lo contrario, es votar porque se quede la tenencia y se incremente el impuesto sobre nómina'.

**"C. Presidente:** 'más precisamente que eso diputado, está a consideración el voto particular presentado aquí y del cual fue sujeto a debate, que pide cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión'.

"Para una moción, solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, quien expresó: 'señor presidente, para hacerle la solicitud de que la votación sea de forma nominal por la relevancia de la decisión'.

**"C. Presidente:** 'Déjeme verificar el reglamento si está contemplado, déjeme ver si lo puedo determinar yo, o se pone a consideración del Pleno o es simplemente de derecho a exigirla'.

"El C. Presidente: solicitó al C. Secretario dar lectura al artículo 136 fracción II del reglamento para el gobierno interior del Congreso.

"El C. Secretario dio lectura: '**Artículo 136.** Habrá tres clases de votación y en la fracción II menciona nominal. Cuando exista un empate en la votación económica o cuando el Pleno decida que el asunto lo amerita.'

**"A continuación el C. Presidente: puso a consideración de la asamblea la solicitud del Dip. Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, en el sentido de que la votación sea nominal.**

"Hecha que fue la votación correspondiente fue desechada la solicitud por 21 votos a favor (PAN y PRD) y 21 votos en contra (PRI, PT, Nueva Alianza y diputado independiente).

"Acto seguido, el C. Presidente: puso a consideración de la asamblea el voto particular, solicitando a los diputados manifestar el sentido del voto mediante el tablero electrónico de votaciones.

**"Hecha que fue la votación correspondiente, fue desechado el voto particular por mayoría de 21 votos a favor y 21 votos en contra.**

**"C. Presidente:** 'se desecha el voto particular propuesto y entramos a la discusión del dictamen'.

"Para una moción, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Edgar Romo García, quien expresó: 'Con la idea señor presidente, solicitarle ponga a consideración del Pleno el poder tener un receso en este Congreso del Estado, con la única finalidad de poder llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con los Municipios, en acuerdo de sus representantes que somos nosotros los diputados. Es evidente que si la votación bajo este voto particular que se puso a consideración es un empate, evidentemente el próximo dictamen que es el que continúa que es la contraparte de éste, pues simplemente vaya a resultar un empate y eso resultaría en un perjuicio para nuestro Estado de Nuevo León. Por lo que quiero poner a la consideración de todos los compañeros diputados el poder tener un receso y continuar con nuestras negociaciones, con las pláticas para llegar a consensos en beneficio de este Estado. Muchas gracias.'

**"C. Presidente:** 'Esta presidencia no entra al fondo del debate de sus planteamientos, únicamente pone a consideración del Pleno el determinar en este momento un receso, y de aprobarlo, estén atentos al llamado de esta presidencia una vez que haya dictámenes listos para su presentación al Pleno. Los que estén a favor del receso, sírvanse manifestarlo mediante el tablero electrónico.'

"Hecha que fue la votación correspondiente, fue aprobado el receso por mayoría de 39 votos a favor y 1 voto en contra (PRD).

**"El C. Presidente: decretó el receso, suspendiendo la sesión siendo las diecinueve horas con tres minutos.** Solicitando a los diputados estén atentos del llamado de esta presidencia.

**"Transcurrido el receso señalado, el C. Presidente:** Dip. Luis David Ortiz Salinas, reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente, **siendo las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos, del día 23 de diciembre de 2012,** solicitando al C. Secretario pasar lista de asistencia para verificar el quórum de reglamento, estando presentes los siguientes diputados: Imelda Guadalupe Alejandro de la Garza, Julio César Álvarez González, Eduardo Arguijo Baldenegro, Carlos Barona Morales, Juan Enrique Barrios Rodríguez, Luis Ángel Benavides Garza, Héctor Jesús Briones López, Gustavo Fernando Caballero Camargo, María de la Luz Campos Alemán, Mario Alberto Cantú Gutiérrez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Jesús Eduardo Cedillo Contreras, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Rebeca Clouthier Carrillo, Pablo

Elizondo García, Fernando Elizondo Ortiz, Oscar Alejandro Flores Treviño, Fernando Galindo Rojas, Gerardo Juan García Elizondo, José Luz Garza Garza, Carolina María Garza Guerra, José Adrián González Navarro, José Antonio González Villarreal, José Juan Guajardo Martínez, Celina del Carmen Hernández Garza, Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, María Dolores Leal Cantú, José Sebastián Maiz García, Manuel Braulio Martínez Ramírez, José Isabel Meza Elizondo, Ernesto José Quintanilla Villarreal, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Juan Antonio Rodríguez González, Guadalupe Rodríguez Martínez, Edgar Romo García, Juan Carlos Ruiz García, Blanca Lilia Sandoval de León, César Alberto Serna de León, Daniel Torres Cantú, Francisco Luis Treviño Cabello Y Erick Godar Ureña Frausto.

"Efectuado el pase de lista, **el C. Secretario informó que existe el quórum de ley con 42 diputados presentes.**

"Se continuó con la discusión del dictamen expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII leído en la sesión anterior, por lo que el C. Presidente: expresó: 'Regresamos a la sesión. Estamos en el expediente 7784 y 7483, para dar cumplimiento al artículo 112 del reglamento para el gobierno interior del congreso, **se pone a discusión en lo general el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado.** Si hay algún diputado que quiera hacer uso de la palabra para hablar en lo general, favor de manifestarlo en la forma acostumbrada, así mismo solicito al ciudadano secretario se sirva elaborar la lista de oradores que deseen participar para hablar en lo general.'

"**Para hablar en lo general a favor del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. José Juan Guajardo Martínez, quien expresó: '... Solicito a los miembros de esta honorable asamblea su voto en sentido favorable de este dictamen, toda vez que encontramos a bien fortalecer la recaudación tributaria responsable sin afectar a las clases más desfavorecidas. Es cuanto señor presidente'.

"**Para hablar en lo general en contra del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien expresó: ...

"**Para hablar en lo general a favor del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Erick Godar Ureña Frausto, quien expresó: ...

"**Para hablar en lo general en contra del dictamen,** se le concedió el uso de la palabra a la C. Dip. Carolina María Garza Guerra, quien expresó: ...

"Para hablar en lo general a favor del dictamen, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Juan Antonio Rodríguez González, quien expresó: ...

"En ese momento el C. Presidente: informó al diputado orador estar sobre el tiempo reglamentario.

"El C. Dip. Juan Antonio Rodríguez González continuó: 'Quizá sí, es un asunto difícil, sin embargo la decisión está tomada. Amigas y amigos, con respeto para todos, muchas gracias'.

**"No habiendo más oradores en lo general del dictamen, el C. Presidente: expresó: 'Se somete a consideración de la asamblea el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado. Los que estén por la afirmativa en lo general sírvanse manifestarlo a través del sistema electrónico de votaciones.'**

**"Hecha la votación correspondiente, fue aprobado el dictamen en lo general por mayoría, con 37 votos a favor y 2 votos en contra (diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del Pan), relativo a los expedientes número 7784-7483/LXXIII de la Comisión de Hacienda del Estado. No votaron las CC. Dip. Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.**

"Continuando con el proceso legislativo, el C. Presidente: expresó: 'pregunto a la asamblea si desean separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, a fin de que el C. Secretario elabore la lista de oradores con el artículo separado'.

"Se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó: 'Gracias. En base al artículo 112 para separar los artículos que así creemos que lo ameriten, en este caso el grupo parlamentario del pan, separa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León el artículo 157. El artículo 157 dice en la propuesta que ha sido aprobado en lo general: '... Este impuesto se causará con tasa de 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior'. Sigue siendo la misma base, por eso no se modifica el artículo anterior. Y se promedia este impuesto que se causará con una tasa del 2%, esto quiere decir, que regrese al cobro que ha tenido durante años el impuesto sobre nóminas. El Partido Acción Nacional ha repetido una y mil veces que no estamos de acuerdo en que los empresarios, la clase trabajadora, porque a final de cuentas aunque lo paga el empresario, terminará afectando

la clase trabajadora este incremento. Y el origen y la causa de por qué se tiene que incrementar del 2 al 3, un 50% del incremento, es por el despilfarro y el mal manejo que ha tenido el gobierno del Estado en las finanzas públicas. Hemos tenido escándalos todos los días, un día sí y otro también. Estamos de acuerdo en 61 mil millones de pesos, que se generan a través de la Ley de Hacienda, no estamos de acuerdo en 1500 millones de pesos, esos 1500 millones de pesos el día de hoy, les decimos a los diputados de las demás bancadas: con 22 votos eliminamos ese artículo, con 22 votos eliminamos ese artículo y tendremos presupuesto de egresos para el Estado y los Municipios. Este es un momento importante, ya decidimos que sí vamos a tener presupuesto en el Estado de Nuevo León y en los Municipios de Nuevo León, no tiene ninguna consecuencia mayor que eliminar esos 1,500 millones de pesos, con 22 votos que sean manifestados una y otra vez, 21, necesitamos un voto más, el que se elimine esta redacción. En lo particular, lo único que afectará es dejar de ingresar 1,500 millones de pesos, y estamos ya con la certeza de que sí tendremos presupuesto. Le hemos ofrecido mil variantes al Gobierno del Estado, mil variaciones, no han aceptado ni una. Con que uno de ustedes vote a favor de esta reserva, eliminamos 1,600 millones de pesos. Yo les aseguro que es un clamor ciudadano, un clamor de la gente, que cuando fuimos en campaña le pedimos su voto y su confianza, y si votamos a favor, estoy seguro que ellos van a estar satisfechos que aún honramos nuestra promesa de cuando estuvimos en campaña. Muchas gracias.'

"El C. Presidente: solicitó al C. Secretario dar lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila.

"El C. Secretario expresó: 'De la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se propone separar el artículo 157 el dictamen dice: «**Artículo 157.** Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior», y la propuesta es: «**Artículo 157.** Este impuesto se causará con tasa del 2% sobre la base a que se refiere el artículo anterior».'

"Para hablar a favor de la propuesta de modificación, se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Francisco Luis Treviño Cabello, quien expresó: ...

**"No habiendo más artículos reservados para discutirse en lo particular, el C. Presidente: sometió a consideración del Pleno la propuesta de modificación hecha por el Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, solicitando a los CC. Diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.**

"Enseguida solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien desde su lugar expresó: 'Para entender bien presidencia, los que no quieran impuesto sobre nómina incrementado, ¿deben de oprimir el botón verde? – así es – gracias'.

"El C. Presidente: expresó: 'Así es. Si, a ver, yo no quiero presionar a nadie, vamos a explicar claramente. **Estamos poniendo a consideración la propuesta como siempre se propone del diputado Alfredo, los que quieran apoyarlo, van a votar con el botón verde, los que no, el rojo. Si no se aprueba la propuesta del diputado se regresa a la redacción original del dictamen. ¿Ya les quedó claro? Muy bien**'.

"Hecha la votación correspondiente, fue desechada la propuesta de modificación, con 21 votos a favor y 21 votos en contra.

"**C. Presidente:** 'Se rechaza la propuesta del diputado Alfredo Rodríguez, en virtud de lo cual se mantiene la redacción del dictamen original presentado por la comisión'.

"El C. Presidente: continuó expresando: '**Se aprueba en lo general y en lo particular el dictamen con proyecto de decreto que contiene iniciativa de Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal 2013**'.

"Aprobado que fue el dictamen, el C. Presidente: solicitó al C. Secretario elaborar el decreto correspondiente y girar los avisos de rigor

"...

"Acto seguido, el C. Presidente: expresó: 'solicito a los presentes ponerse de pie. **«La Septuagésima Tercera Legislatura al H. Congreso del Estado de Nuevo León, clausura hoy 24 de diciembre de 2012, a las cero horas con veintiséis minutos, su primer periodo ordinario de sesiones prorrogado, correspondiente al primer año de ejercicio constitucional.»**'

"El C. Presidente: solicitó a los integrantes de la diputación permanente permanecer en el recinto para proceder a su instalación.

"Elaborándose para constancia el presente diario de debates.—Damos fe: (firmas)."

Del acta parcialmente reproducida, se advierte que el Congreso del Estado hizo constar que en el proceso legislativo que dio lugar a la reforma

del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se verificaron las etapas siguientes:

### **1. Inicio de la sesión, prórroga y determinación de sesión permanente**

El diecinueve de diciembre de dos mil doce, se dio inicio de la sesión ordinaria a las once horas con cincuenta y tres minutos, por contarse con un quórum de treinta y dos diputados con diez ausentes; integrándose otros diputados ya iniciada la sesión, se aprobó el orden del día por unanimidad de los diputados presentes; y una vez aprobada el acta de la sesión ordinaria del dieciocho de diciembre anterior y agotados los asuntos en cartera, se pasó al siguiente punto relativo a iniciativas de ley o decreto, concediéndose el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien propuso una moción de orden consistente en que se ampliara la sesión hasta el término de los dictámenes que se fueran a ver ese día, y que si no se llegara a concluir, se tuviera una sesión permanente.

Posteriormente, se aprobó por unanimidad de votos de los diputados presentes, que cuando se concluyeran las lecturas de los dictámenes que se verían en ese día se declarararía la sesión permanente, porque se abriría la posibilidad de que las comisiones enviaran nuevos dictámenes presentados por las comisiones.

Luego, analizadas las iniciativas de ley, el presidente pasó al punto relativo a los informes de las comisiones, solicitándose a sus integrantes que manifestaran de la manera acostumbrada, si tenían algún informe o dictamen que presentar. Inmediatamente después, declaró un receso y solicitó a los diputados que estuvieran atentos al llamado correspondiente para reanudar la sesión, **ya declarada permanente**.

El presidente, a las quince horas con seis minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó al secretario pasar lista para verificar el quórum del reglamento, estando presentes los cuarenta y dos diputados que integran la legislatura.

Posteriormente, el diputado José Adrián González Navarro solicitó el uso de la palabra, que le fue concedido, y expresó que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prorrogara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional, para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se

encuentren en comisiones y por su materia debieran ser discutidos y aprobados; luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, quien secundó la propuesta del diputado González Navarro.

El presidente manifestó que recordaba a los presentes que **estaban en sesión permanente**, y que al prorrogarse el periodo se seguiría en esa sesión, y se prorrogó porque ese día vencía constitucionalmente el periodo.

Hecha la votación correspondiente, **se aprobó la propuesta de prorrogar el periodo ordinario de sesiones por unanimidad de votos**, y el presidente declaró que **continuarían en sesión permanente**.

## **2. Análisis inicial de los informes y dictámenes de las comisiones. Expediente 7784/LXXIII, relativo a la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.**

Se concedió la palabra al diputado César Alberto Serna de León, quien a las dieciséis horas con veinticinco minutos del veinte de diciembre de dos mil doce, solicitó un receso de diez minutos para que las comisiones terminaran los dictámenes que tuvieran pendientes para presentarlos al Pleno; lo que se aprobó por unanimidad, por lo que se suspendió la sesión y a las dieciséis horas con cincuenta y seis minutos de la misma fecha, se reanudó con la presencia de cuarenta y un diputados.

Continuando con el punto de los informes de las comisiones, se concedió el uso de la palabra al diputado Manuel Braulio Martínez Ramírez, quien solicitó la dispensa del trámite establecida en el artículo 112 Bis del reglamento, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen relativo al expediente 7784 de la Comisión de Hacienda del Estado, entre otros, y se **solicitó al secretario que informara su fecha y hora de circulación, informando que el dictamen relativo al expediente mencionado se circuló el dieciocho de diciembre de dos mil doce a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.**

Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Gustavo Fernando Caballero Camargo, quien procedió a dar **lectura al proemio del dictamen con proyecto de decreto relativo al expediente 7784/LXXIII**, que contenía la iniciativa del proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, en el que se propuso, entre otras cosas, la reforma al artículo 157 de dicho ordenamiento para incrementar

la tasa del impuesto sobre nóminas ahí establecido para quedar en el 3%, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública del Estado.

Luego, la Comisión de Hacienda del Estado expuso las razones que justificaban el resolutivo referido, y con fundamento en el inciso d) del artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, se propuso para su aprobación el proyecto de decreto relativo, conforme al cual el artículo 157 en comento quedaría redactado de la siguiente forma: "*Artículo 157. Este impuesto se causará con tasa del 3% sobre la base a que se refiere el artículo anterior.*"

### **3. Voto particular del diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez y su discusión**

Terminada la lectura del dictamen, se concedió el uso de la palabra al diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, para presentar voto particular, en el sentido de que debía rechazarse la propuesta relativa al impuesto sobre nómina de la iniciativa.

Después, se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto.

Para hablar **en contra** del voto particular, se dio la palabra a los diputados Juan Manuel Cavazos Balderas, Gustavo Fernando Caballero Camargo y Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez; de igual manera, se permitió el uso de la palabra a los diputados Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Fernando Elizondo Ortiz y Eduardo Arguijo Baldenegro, para hablar **a favor** del voto particular.

Enseguida, el presidente precisó que, al haber intervenido ya tres oradores a favor del voto y tres más en contra, y por solicitar el uso de la palabra un orador más, se sometía a consideración de la asamblea abrir una nueva ronda de oradores, aprobándose la propuesta por unanimidad de cuarenta y dos votos, y por ende se concedió el uso de la palabra al diputado Luis David Ortiz Salinas, quien habló **a favor** del voto particular, y al diputado Carlos Barona Morales, **en contra** del referido voto.

Acto seguido, se solicitó nuevamente a la asamblea abrir otra ronda de oradores, aprobándose dicha moción por mayoría de veintidós votos a favor y veinte en contra; por lo que se concedió la palabra al diputado Guadalupe Rodríguez Martínez para hablar en contra del voto, y a Héctor Jesús Briones López, **a favor**.

#### 4. Votación del voto particular

Luego, se precisó que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las Salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; asimismo, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, expresando que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

Enseguida, el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado.

#### 5. Receso

Enseguida, se concedió el uso de la palabra al diputado Edgar Romo García, quien expresó que se pusiera a consideración del Pleno el tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y dejar a Nuevo León con un presupuesto efectivo y junto con sus Municipios, en acuerdo de sus representantes que eran los propios diputados; aunado a que era evidente que si la votación bajo el voto particular era un empate, evidentemente el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensuar.

Por lo anterior, el presidente puso a consideración del Pleno el determinar un receso, aprobándose por mayoría de treinta y nueve votos a favor y uno en contra, y éste se decretó, suspendiendo la sesión a las diecinueve horas con tres minutos.

#### 6. Reanudación de la sesión, discusión y votación, en lo general, del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII

A las dieciocho horas con cuarenta y tres minutos del **veintitrés de diciembre de dos mil doce**, se reanudó la sesión ordinaria constituida en permanente; el secretario pasó la **lista de asistencia para verificar el quórum**

del reglamento, e **informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes.**

Se continuó con la discusión del dictamen de los expedientes **7784/LXXIII** y 7483/LXXIII (por el que se proponía la derogación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos establecido en la Ley de Hacienda del Estado) leídos anteriormente, y el presidente, con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, **puso a discusión en lo general el dictamen** de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo manifestara de la forma acostumbrada.

Se concedió la palabra a los diputados José Juan Guajardo Martínez, Erick Godar Urena Frausto y Juan Antonio Rodríguez González, para hablar **a favor** del dictamen; y a los diputados Fernando Elizondo Ortiz y Carolina María Garza Guerra, para opinar **en contra.**

El presidente expuso que al no haber más oradores en lo general del dictamen relativo a los expedientes 7784/LXXIII y 7483/LXXIII, lo sometía a consideración de la asamblea con el proyecto de decreto; se formuló la votación correspondiente y **precisó que fue aprobado con treinta y siete votos a favor y dos en contra**, de los diputados Luis David Ortiz Salinas y Fernando Elizondo Ortiz del PAN; precisando que no votaron las diputadas Rebeca Clouthier Carrillo, Carolina María Garza Guerra y Blanca Lilia Sandoval de León, por estar ausentes en ese momento.

## **7. Discusión del dictamen relativo al expediente 7784/LXXIII, en lo particular**

Primero se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado.

Luego, se concedió el uso de la palabra al diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila, quien expresó que el grupo parlamentario del PAN **separaba el artículo 157**, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas.

Se dio lectura a la propuesta de modificación al artículo 157 hecha por el diputado Alfredo Javier Rodríguez Dávila; y se dio el uso de la palabra al

diputado Francisco Luis Treviño Cabello, quien parlamentó a favor de la modificación.

El presidente expuso que **no habiendo más artículos para discutirse en lo particular**, se sometía a consideración del Pleno la propuesta de modificación precisada, solicitándose a los diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

También se concedió el uso de la palabra al diputado Fernando Elizondo Ortiz y el presidente precisó que se ponía a consideración la propuesta del diputado Alfredo, y que quienes quisieran apoyarlo votarían con el botón verde y los que no, con el rojo; en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta se regresaría a la redacción original del dictamen.

Finalmente, **la propuesta de modificación fue desechada con veintiún votos a favor y veintiuno en contra**, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por lo que éste se aprobaba en lo general y en lo particular; y que contenía, además, el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

### **Fin del acta**

### **Análisis jurídico**

A partir de lo anteriormente expuesto, a juicio de este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, como se anticipó, las violaciones formales al procedimiento legislativo de creación del Decreto Legislativo Núm. 037, que culminó con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda para el Estado de Nuevo León, derivadas de las votaciones del voto particular y de la reserva al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, en la discusión en lo particular del dictamen, no generan la invalidez de la norma, pues, no trascienden de manera que impidan la satisfacción de los principios constitucionales de democracia liberal y representativa, ni de representación parlamentaria, en tanto que, los estándares para determinar su trascendencia quedaron colmados en la especie.

Así es, en el procedimiento deliberativo, los miembros de la legislatura siguieron las formas establecidas en la Constitución del Estado, pues al efecto la iniciativa presentada por el gobernador fue recibida para su análisis, lo que ocurrió, en primer orden dentro de las comisiones que conforman el Congreso.

La comisión a la cual correspondió su dictaminación, dio a conocer la iniciativa a la totalidad de los miembros del órgano legislativo para su discusión,

lo que implica que se otorgó a los representantes de la comunidad la oportunidad para que conocieran y analizarán el dictamen de la iniciativa, a fin de realizar las observaciones que estimaran, así como pronunciarse al respecto o, incluso, proponer modificaciones a la ley.

Al dar inicio a la discusión, tanto en la primera sesión, como en las que siguieron ya declarada permanente, se hizo constar que la integración de la asamblea contó en cada acto de discusión y votación con el quórum legal. Asimismo, se hizo constar en el acta respectiva la participación en la discusión de los diputados Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, Juan Manuel Cavazos Balderas, Alfredo Javier Rodríguez Dávila, Francisco Reynaldo Cienfuegos Martínez, Fernando Elizondo Ortiz, Gustavo Fernando Caballero Camargo, Eduardo Arguijo Baldenegro, Luis David Ortiz Salinas, Carlos Barona Morales, Guadalupe Rodríguez Martínez, Héctor Jesús Briones López y José Sebastián Maiz García, quienes intervinieron para opinar a favor y en contra de la propuesta, lo que se hizo, en una primera ocasión por tres rondas consecutivas y, en la continuación de la sesión permanente, en dos tiempos.

Ciertamente, de la revisión al acta de la sesión del Congreso, que quedó transcrita en sus partes correspondientes, se advierte que las discusiones para aprobar el Decreto Legislativo Núm. 037 que, entre otras cuestiones, modificó la tasa del impuesto sobre nóminas en el Estado, se prorrogaron hasta en tres rondas, en las que participaron un total de diez legisladores, en una primera intercesión; en forma posterior, nuevamente, se dio participación a los legisladores para hacer ver sus posturas favorables y contrarias, discutiendo el dictamen, tanto en forma general, como de manera particular, lo relativo al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Después de que los legisladores que quisieron intervenir lo hicieron, finalmente, el dictamen fue aprobado en lo general con treinta y siete votos a favor, dos en contra y tres abstenciones por ausencia, lo que no deja duda, sobre la participación de los cuarenta y dos legisladores de que se dio cuenta al establecer la existencia del quórum legal.

Lo anterior significa, que del total de los legisladores que integran la asamblea,<sup>51</sup> treinta y siete de ellos emitieron su voto a favor de las reformas y modificaciones a la ley, en los términos del dictamen, y sólo dos de ellos

---

<sup>51</sup> 42 en total. 18 del Partido Acción Nacional, 16 del Partido Revolucionario Institucional, 3 del Partido Nueva Alianza, 2 del Partido de la Revolución Democrática, 1 del Partido del Trabajo y 2 independientes.

manifestaron su desacuerdo votando en contra, en tanto que, tres no emitieron su voto por ausencia. Dicha expresión de voluntad legislativa, al haberse realizado en lo general, abarca el contenido del artículo 157 en disputa.

### Votación

Dada la correlación de los elementos fácticos y jurídicos, como se adelantó, no demuestran la invalidez del proceso legislativo, por lo que hace a la votación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

En efecto, el hecho de que no se abriera la votación nominal, ante los empates de las votaciones relativas, tanto al voto particular, como de la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley Hacendaria; en el caso específico, no implica una violación a las formalidades del procedimiento que tenga trascendencia a su constitucionalidad, pues en el procedimiento legislativo se respetó el derecho de participación de todas las fuerzas políticas, y fue así, que al momento de la deliberación, tanto las mayorías, como las minorías parlamentarias, tuvieron la oportunidad de expresar su opinión, pues incluso el debate del asunto se prolongó desde el inicio de la sesión, el diecinueve de diciembre de dos mil doce, concluyendo el veintitrés siguiente, al decretarse el estadío de sesión permanente del Congreso para discutir los asuntos.

Más aún, cuando que, se realizó la votación relativa a la aprobación del voto particular que consistía en desechar la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, y la crónica revela que hubo empate de veintiún votos a favor y veintiún votos en contra; siendo innegable la existencia del quórum legal, porque veintiséis diputados de mayoría y dieciséis diputados de proporcionalidad,<sup>52</sup> tuvieron a su alcance los derechos legislativos de libertad e igualdad.

Además, los legisladores tuvieron la misma capacidad participativa en el proceso deliberativo, con la representatividad que llevaban en términos de igualdad, para discutir la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del

---

<sup>52</sup> "Artículo 46. Se deposita el Poder Legislativo en un Congreso que se renovará cada tres años, iniciando su mandato el 1o. de septiembre del año de la elección.

"Cada legislatura estará compuesta por veintiséis diputados electos por el principio de mayoría relativa, votados en distritos electorales uninominales, y hasta dieciséis diputados electos por el principio de representación proporcional, designados de acuerdo a las bases y formas que establezca la ley ..."

Estado de Nuevo León; en tanto que, de la relatoría de la sesión se desprende que, mediante votación ejercida a través del sistema electrónico, se reflejó la voluntad de cada representante popular de manera libre e individual, pues el presidente de la mesa directiva les especificó que su voto debía ejercerse con el color verde para los que estuvieran a favor; y, en rojo para los que estuvieran en contra; de lo cual resultaron veintiún votos a favor y veintiún votos en contra, derivando en que se tuviera por aprobado el dictamen original en los términos propuestos por la comisión, que se traduce en el incremento del Impuesto Sobre Nómina del dos al tres por ciento.<sup>53</sup>

Esto es, en el procedimiento deliberatorio, al realizarse la votación, existió plena certeza de la intención de los legisladores presentes, pues a pesar de los empates acaecidos para decidir si se procedía a realizar una votación nominal sobre el voto particular respecto del dictamen y la modificación al artículo 157 citado, al final no existió duda sobre el propósito de los asambleístas, pues votaron a favor de la aprobación del dictamen original de reforma con una amplia mayoría que se identifica en cantidad de treinta y siete votos.

De esta manera, se insiste, el hecho de que no se abriera la votación nominal, ante los empates de las votaciones relativas, tanto al voto particular, como de la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley Hacendaria del Estado, es intrascendente, pues no es válido considerar que tal circunstancia se reflejó en la reforma legislativa, de modo que incluso pudiera desacreditar la propia aprobación de la mayoría de los integrantes de la asamblea al votar el dictamen en lo general.

Incluso, del acta de debates relativa, no se aprecia que alguno de los diputados hubiera manifestado objeción alguna respecto a la manera en que se realizó la votación, tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación posterior; porque aun cuando se presentó una solicitud, previa a la

---

<sup>53</sup> Ver páginas 165 y 166. "... No habiendo más artículos reservados para discutirse en lo particular, el C. Presidente sometió a consideración del Pleno la propuesta de modificación hecha por el Dip. Alfredo Javier Rodríguez Dávila, solicitando a los CC. Diputados manifestar el sentido de su voto a través del sistema electrónico de votaciones.

"Enseguida solicitó y se le concedió el uso de la palabra al C. Dip. Fernando Elizondo Ortiz, quien desde su lugar expresó: 'Para entender bien presidencia, los que no quieran impuesto sobre nómina incrementado, ¿deben de oprimir el botón verde? – así es – gracias'.

"El C. Presidente expresó: 'así es. Si, a ver, yo no quiero presionar a nadie, vamos a explicar claramente. Estamos poniendo a consideración la propuesta como siempre se propone del diputado Alfredo, los que quieran apoyarlo, van a votar con el botón verde, los que no, el rojo. Si no se aprueba la propuesta del diputado se regresa a la redacción original del dictamen. ¿ya les quedó claro? muy bien."

votación del voto particular, para que la votación respectiva se hiciera de manera nominal, la misma fue rechazada al existir empate en su resultado y, posterior a ello, no se asentó ninguna inconformidad; tampoco se hizo manifestación alguna para controvertir la decisión de desechar las propuestas de votaciones nominales, derivadas de los empates, menos aún, después de realizarse la votación a la modificación de la reserva del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León.

Así, no debe perderse de vista que la voluntad última manifestada por los miembros del Congreso del Estado, fue la de aprobar la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, lo que incluye la modificación a la tasa del impuesto sobre nóminas, en tanto que, si hubiera sido distinta su pretensión, la votación emitida finalmente habría concluido con el rechazo del decreto, lo que no aconteció.

Aunado a lo expuesto, atendiendo a los principios sobre los cuales se debe determinar el potencial invalidatorio de una violación formal, en el desarrollo del procedimiento legislativo, se advierte que, la infracción cometida por no realizar las votaciones nominales, tanto del voto particular, como de la reserva por el artículo 157 de la ley hacendaria, no deriva en la necesidad de realizar la votación nuevamente, pues no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria, ya que finalmente se aprobó en forma plenaria el impuesto modificado (principio de economía procesal), con el cumplimiento previo de respetar las opiniones producidas durante la discusión de la aprobación de la norma, ya fueran a favor o en contra (principio de equidad en la deliberación parlamentaria).

### **Desestimación de la acción de inconstitucionalidad 19/2010**

Hecho el análisis del punto jurídico en conflicto, no se da la inobservancia, en el caso concreto, en términos análogos a lo determinado en la acción de inconstitucionalidad 19/2010, es decir, que se haya actualizado una inconsistencia en la votación que ameritara tomar las medidas necesarias a fin de aclarar lo sucedido, y que por no haberse hecho así se soslayaran los requisitos de publicidad y participación para una reforma legal, en demérito de los principios democráticos consagrados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se advierte que, en los términos ocurridos en el presente, el número de votos haya sido discrepante con el número de diputados presentes.

Sobre este punto, relativo a la votación relacionada con el texto del numeral impugnado, cabe indicar que durante la discusión del precepto en

conflicto, se concedió el uso de la palabra a uno de los diputados para presentar un voto particular, el cual formuló en el sentido de que se advertía un exceso en las cargas fiscales porque se pretendía incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas, debido a un exceso en el gasto e inversión en materia de seguridad pública, lo que incrementaba el riesgo de la generación y sostenimiento de las plazas laborables en la entidad; se dio lectura a los artículos 49, 49 Bis y 126, cuarto párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, para el entendimiento del procedimiento a seguir en el asunto y se concedió la palabra a diversos diputados para hablar a favor y en contra del voto, en tres rondas distintas.

Se precisó, que al no haber más oradores en el dictamen, el presidente expresó que con fundamento en el artículo 142 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se permitía solicitar a los diputados que se encontraran presentes en las Salas anexas que se sirvieran pasar al recinto para la votación que iba a comenzar; se concedió el uso de la palabra a otro legislador, quien expresó que se definiera lo que significaba el sentido del voto, es decir, si se votaba a favor del voto particular era votar por la eliminación del impuesto sobre nóminas; y lo contrario, era votar que se incrementara, a lo que el presidente explicó que estaba a consideración el voto particular presentado, que fue sujeto a debate, y que pedía cambiar el dictamen que estaba acordado en la comisión.

El diputado que propuso la modificación, elevó la solicitud de que el voto se hiciera de manera nominal por la relevancia de la decisión; se dio lectura al artículo 136 del citado reglamento y se puso a consideración de la asamblea la propuesta relativa, emitiéndose veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el voto fue desechado; luego se sometió a consideración del Pleno del Congreso tener un receso, con la finalidad de llegar a un consenso y, virtud a que era evidente que si la decisión de votar nominalmente el voto particular era un empate, necesariamente la decisión del voto particular sobre el dictamen resultaría también en un empate, proponiéndose el referido receso para continuar las pláticas para consensar.

Enseguida, se determinó el receso y, una vez reanudada la sesión, el secretario pasó la lista de asistencia para verificar el quórum del reglamento mencionado, e informó que sí existía con cuarenta y dos diputados presentes; se continuó con la discusión del dictamen del expediente 7784/LXXIII y con fundamento en el artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, se puso a discusión en lo general, el dictamen de proyecto de decreto que contenía la iniciativa de reforma, a la Ley de Hacienda del Estado, precisando que si hubiera algún diputado que quisiera hablar en lo general, lo

manifestara de la forma acostumbrada, y se aprobó con treinta y siete votos a favor y dos en contra.

Finalmente, se cuestionó a la asamblea si deseaban separar algún artículo o artículos transitorios contenidos en el dictamen, para discutirse en lo particular, para que el secretario elaborara la lista de oradores con el artículo separado; se concedió el uso de la palabra a un diputado quien expresó que el grupo parlamentario del PAN separaba el artículo 157, para que el impuesto sobre nóminas regresara al cobro que había tenido durante años, considerando en breve, que si bien lo pagan los empresarios, terminaría afectando a los trabajadores, aunado a que la causa de ese aumento era el despilfarro y mal manejo del Gobierno del Estado en las finanzas públicas; y se precisó, que se ponía a consideración la propuesta de ese diputado, **en el entendido de que si no se aprobaba esa propuesta, se regresaría a la redacción original del dictamen, desechándose dicha propuesta por haber veintiún votos a favor y veintiuno en contra, por lo que el presidente declaró que se mantenía la redacción original del dictamen, por tanto, éste se aprobó en lo general y en lo particular.**

En ese orden de ideas, se considera que no existe vulneración a los principios de representación democrática, pues atendiendo a las particularidades del caso, se advierte que no hubo un incumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento establecidas en la Constitución Política del Estado de Nuevo León (consistentes en que exista, previa discusión, el voto de la mayoría de los diputados; y que la ley o decreto aprobado se envíe al gobernador para su publicación bajo la fórmula precisada en el artículo 77, firmada por él mismo, el secretario general de Gobierno y el secretario del despacho que corresponda), sino que existió sujeción cabal a éstas.

De lo anterior, se concluye, que no se vulneraron los principios en que se funda la democracia representativa, aun cuando en los empates de referencia no se procedió a la votación nominal con la que se pretende, evidentemente, otorgar seguridad jurídica sobre la opinión de cada integrante de la legislatura, puesto que según quedó establecido, hubo una exhaustiva discusión entre los integrantes de la asamblea relacionada con el aumento del impuesto sobre nóminas, que sin lugar a dudas, evidencia que al momento en que el proyecto se aprobó en lo general con votación mayoritaria, ya se había dado oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate, lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen y específicamente, en relación con el aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas, votándose de manera exhaustiva y aprobándose, por consiguiente, la reforma específica al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado respecto al impuesto sobre nóminas.

Por consiguiente, en los términos específicos en que se desarrolló el procedimiento legislativo en comento, sí se cumplieron los estándares establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para determinar que en el caso, no existen violaciones al procedimiento legislativo que redunden en una violación a las garantías de debido proceso y legalidad, contenidas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, que pudieran provocar la inconstitucionalidad de la norma emitida.

### **Desestimación de la acción de inconstitucionalidad 65/2012**

La anterior argumentativa, lleva a determinar que las consideraciones expuestas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referidas en párrafos anteriores, en la **acción de inconstitucionalidad 65/2012**, no es aplicable al caso concreto, porque como se dijo, en el procedimiento legislativo que dio origen a la reforma hecha al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, no ocurrieron situaciones análogas a las ahí destacadas, que permitan asumir el criterio jurídico inmerso en ellas y decretar la inconstitucionalidad de esa disposición, y que consistieron en lo siguiente:

a) La dispensa de trámites transgredió el principio de democracia deliberativa, porque en un caso, la iniciativa fue presentada el mismo día en que fue discutida sin conocimiento previo de todos los integrantes del Congreso, dispensándose por mayoría que fuera dictaminada por las comisiones, sin que se justificara la supuesta urgencia;

b) Se dispensaron los trámites de primera y segunda lecturas, sin que se justificara la urgencia para ello, y en la propia sesión se votaron las iniciativas, siendo aprobadas, cada una de ellas, por una mayoría de quince votos, con ocho en contra y una abstención, y ese mismo día se remitieron al Ejecutivo para su promulgación y publicación, lo que produjo la imposibilidad de que se llevara a cabo el debate democrático al no haber tiempo para conocer y estudiar las iniciativas y de realizar un debate real;

c) Ante las inconsistencias en la votación de la petición de aprobación por urgente y obvia resolución, no se tomaron medidas para conocer la intención de los legisladores; y,

d) Se incluyó en un dictamen de observaciones de una reforma, una derogación que no había sido planteada previamente por la autoridad a que correspondía.

Sin embargo, en el caso a estudio, de manera distinta a la ocurrida en los supuestos específicos que originaron las acciones de inconstitucionalidad,

dad, la propuesta de reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, derivó directamente de una propuesta del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León, quien está legalmente facultado para ello; y fue aprobada en los mismos términos por la Comisión Hacendaria correspondiente, conforme lo indica el Reglamento de Gobierno del Congreso del Estado de Nuevo León. Lo que lleva a concluir que, evidentemente, no existió ningún tipo de exceso en las facultades legalmente conferidas a quien propuso la mencionada reforma ni a la comisión que presentó el proyecto de decreto al Pleno del propio órgano legislativo, en los mismos términos.

Asimismo, conviene destacar que de la lectura del Diario de Debates, se puede advertir que uno de los legisladores solicitó al Pleno que de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, se prolongara el periodo de sesiones del primer año de ejercicio constitucional para estar en posibilidades de desahogar el trabajo legislativo, preferentemente el denominado paquete fiscal para el año dos mil trece, así como otros expedientes que se encuentren en comisiones y por su materia debían ser discutidos y aprobados; prorrogándose el periodo de sesión permanente ya establecida, precisamente porque ese día era su vencimiento, y luego, se dispensó el trámite del dictamen 7784 de la Comisión de Hacienda que contenía la reforma del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, para leer únicamente el proemio y el resolutivo del dictamen relativo, de conformidad con el artículo 112 Bis del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, conforme al cual, el Pleno del Congreso, a petición del orador o de algún otro diputado, podrá acordar que los dictámenes que hayan sido programados por la Oficialía Mayor, para su presentación en el Pleno y que hayan sido circulados a los integrantes de la legislatura con al menos veinticuatro horas de anticipación, podrán recibir la dispensa de su lectura o determinarse que únicamente se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y votación, siempre y cuando se haya circulado el dictamen con veinticuatro horas de anticipación; y al procederse a la lectura correspondiente, se indicó claramente que el expediente de referencia contenía el escrito presentado por el gobernador del Estado, entre otros funcionarios, relativo a la iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, e incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas del 2% al 3% para aplicar sobre la base, con la finalidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública y la impartición de justicia en el Estado.

Esto es, que la existencia de la dispensa se pudo realizar porque el dictamen de comisiones se circuló con la anticipación debida para que todos los representantes populares la conocieran y pudieran opinar a favor o en

contra. Asimismo, que en todo momento estuvieron en el conocimiento del contenido de la propuesta de reforma que era sometida a debate.

Por lo anterior, no existe ninguna razón objetiva para considerar que al haberse dispensado el trámite para la lectura del dictamen de referencia, y leerse únicamente al proemio y resolutivo del dictamen de mérito, se impidiera conocer a los diputados constituidos en sesión permanente, el origen y los términos de la reforma propuesta por el Poder Ejecutivo al numeral 157 del ordenamiento citado anteriormente, pues esos extremos fueron indicados claramente en la sesión y, con ello, se agotó el contenido del dictamen por cuanto a la reforma sufrida a dicho numeral, permitiéndose también una verdadera deliberación de la reforma.

Ciertamente, no se puede estimar que de manera análoga a la acción de inconstitucionalidad, se violenten los principios democráticos afines al procedimiento de reforma de la ley, puesto que no se advierte que haya habido alguna objeción sobre ese aspecto por parte de la minoría que votó en contra del dictamen, y con independencia de ello, es evidente, como se dijo, que los diputados integrantes de la LXXIII Legislatura sí tuvieron pleno conocimiento de la propuesta de reforma de referencia, puesto que al leerse el proemio y punto resolutivo se indicó el numeral que se reformaría, el sentido de la propia reforma y su justificación, por lo que, se reitera, que el aspecto relacionado con el aumento del 1% en la tasa del impuesto referido, evidentemente era del conocimiento de todos los integrantes de la asamblea, que incluso, votaron unánimemente por el establecimiento de un receso con la finalidad de continuar con las deliberaciones y negociaciones correspondientes, justo antes de la votación del dictamen en lo general; lo que, se insiste, irrefutablemente demuestra que todos los integrantes del órgano legislativo tuvieron suficiente tiempo para conocer la iniciativa, el dictamen de la comisión correspondiente y realizar un debate sobre ella.

De ahí, la inaplicabilidad de la acciones de inconstitucionalidad antes mencionadas.

Finalmente, se robustece la determinación adoptada en el presente fallo, con la siguiente resolución de acción de inconstitucionalidad:

- En la acción de inconstitucionalidad 130/2008, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar la existencia de diversas violaciones en el proceso de creación de normas estatales, sostuvo:

"... Los parámetros de control no pueden ser sino objetivos, por lo que este Alto Tribunal no está en aptitud jurídica de juzgar, por ejemplo, si hubo o no, en la comisión o en el Pleno legislativo, un amplio o profundo debate o discusión.

"El criterio central para determinar si las irregularidades son o no invalidantes estriba en determinar si se afectan o no principios o valores centrales de la dimensión deliberativa de la democracia representativa. Esto significa la necesidad de resguardar, por ejemplo, el debido proceso, el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias, la libertad de expresión de los parlamentarios y el derecho al voto, de forma tal que ningún actor sea excluido del proceso deliberativo.

"El derecho parlamentario tiene características peculiares, porque rige el funcionamiento de cuerpos esencialmente políticos como son los órganos legislativos, de forma tal que tiene una flexibilidad que no se da en otras ramas del derecho. La asamblea deliberante es la que, finalmente, tiene la capacidad de decisión dentro del debido proceso, en el entendido de que no se suscribe la tesis de la convalidación automática conforme a la cual todos los vicios procedimentales, a la postre, se pueden purgar por decisión de la mayoría.

"En esa virtud, los parlamentos, como órganos políticos, a diferencia de los órganos jurisdiccionales, están sujetos a exigencias diferentes de motivación o justificación. En concreto, tratándose de las dispensas de trámites, corresponde a la asamblea deliberante calificar los asuntos de urgente o de obvia resolución con sujeción a las reglas procedimentales ..."

- En la diversa acción de inconstitucionalidad 27/2013, y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, al hacerse cargo del proyecto que se elaboró bajo la ponencia del señor Ministro Sergio A. Valls Hernández, en la sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, verificada el ocho de julio de dos mil catorce, al resolverla, según versión taquigráfica, localizables en el sitio web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, externó las siguientes consideraciones en el tema:

"... El segundo argumento relacionado con las violaciones al procedimiento, está a partir de la página noventa y cuatro.

"En este argumento lo que se dice es que el Pleno del Congreso al haber votado sólo las reservas, mas no los artículos reservados sin atender a lo dispuesto por el artículo 186 de la ley orgánica del propio Congreso, violó el proceso legislativo, porque según ellos no se atendió debidamente a la votación a los artículos que, de alguna manera, estaban reservados y que lo único que se votó fueron las reservas, mas no el resto del artículo.

"Sin embargo, el proyecto está contestando esta situación, primero, estableciendo lo que dice el artículo 189, en relación al debate: 'El debate en lo particular de las reservas al dictamen se efectuará de conformidad con el

siguiente procedimiento general: declaratoria de apertura del debate en lo particular; formulación del registro de oradores y de reservas en lo particular; exposición y deliberación de razones, alegatos o razonamientos a favor, en contra o en abstención de las reservas particulares registradas; votación de las reservas particulares registradas; y declaratoria del cierre del debate en lo particular.'

"Y entonces dice que de aquí se está advirtiendo que la obligación de votar las reservas particulares registradas, mas no los artículos reservados como tal, se entiende que se rechazaron las reservas, lo cierto es que no es así, los artículos se están declarando, de alguna manera, aceptados, primero, en lo general, y luego se hacen reservas en lo particular de determinados artículos, entonces lo que nos dicen es: 'únicamente se votaron en toda la sesión, las puras reservas, pero ya no se dijo nada de la parte no reservada de los artículos'; pues al haberse rechazado de alguna manera las objeciones a estas reservas o al haberse computado en la votación que las reservas fueron menores, se entiende, como lo dice el proyecto de manera muy clara, que están realmente aceptados y votados los artículos que no alcanzaron la mayoría suficiente para establecer estas reservas y, desde luego, haciendo el análisis del artículos (sic) 186, se llega a esa conclusión, por tanto, se está declarando infundada esta violación procesal que se adujo."

Dada la argumentativa desarrollada, en correlación con los elementos jurídicos sustentados por el Máximo Tribunal de la Nación, antes descritos, y además con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el trece de junio de dos mil cinco, en la acción de inconstitucionalidad 9/2005, el Máximo intérprete de la Constitución, estableció que la violación de las formalidades dentro de un procedimiento legislativo deben abordarse desde las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, y que es precisamente nuestro modelo de Estado por disposición expresa de la Constitución Federal en sus artículos 39, 40 y 41; por lo que, en la evaluación del potencial invalidatorio de las irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, un principio que se llama de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redunde en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada, y por lo tanto a la necesidad de no otorgar un efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro lado, en respeto al principio de equidad en la deliberación parlamentaria, es factible concluir que, de la evaluación global del procedimiento que condujo a la aprobación del decreto de reforma impugnado, no se evidencia violaciones procedimentales con un impacto que pueda estimarse invalidante del decreto impugnado, porque la Cámara Parlamentaria Estatal explícita y públicamente debatió el tema relativo al incre-

mento de la tasa, con intervención de todas las fuerzas políticas que quisieron hacerlo, tanto a favor como en contra, adoptando el Congreso la dispensa de ciertos trámites impulsado por la necesidad de discutir el fondo, lo que produce que tales violaciones no gocen de una entidad que permita equipararlas a un desconocimiento de los cauces básicos de expresión de la voluntad de la Cámara Parlamentaria y que permita estimar que afectan la validez de la norma que fue impugnada.

De modo que, si en el caso concreto, como quedó de manifiesto en párrafos anteriores, no se impidió a ningún diputado asistir a la sesiones de la comisión o del Pleno, expresar sus puntos de vista o posicionamiento con respecto al dictamen, ni ejercer su voto asambleísta, resulta que la existencia de las irregularidades procedimentales apuntadas, como quedó demostrado del contexto íntegro del Diario de Debates, en correlación con la legislación aplicable y la teoría jurisprudencial, no trascendieron a la constitucionalidad de la norma, porque finalmente se cumplieron los principios fundamentales del proceso legislativo, en torno a la igualdad y participación de los representantes de los gobernados, ya que ejercieron su derecho de deliberación, con amplia apertura para participar las diferentes fracciones parlamentarias, en el entendido que tales violaciones procedimentales, no gozan de una entidad que permita equipararlas a un desconocimiento de los cauces básicos de expresión de la voluntad de la Cámara Parlamentaria y, por consiguiente, estimar que afectan la validez de la ley cuestionada.

En similares consideraciones, resolvió este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al fallar en esta misma sesión, las contradicciones de tesis 4/2014, 2/2014 y 3/2014, por lo que debe prevalecer la tesis aprobada en la primera mencionada, con el rubro:

"NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, NO SE INFRINGIÓ PORQUE EL DICTAMEN RELATIVO SE CIRCULÓ CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—No existe la contradicción de criterios denunciada con el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa al resolver el amparo en revisión 185/2013.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada entre los criterios sustentados por los Tribunales Primero, Segundo y el entonces

Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa, todos del Cuarto Circuito, al resolver los amparos en revisión 194/2013, 165/2013 y 153/2013, respectivamente.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, en la contradicción de tesis 4/2014, fallada en esta misma sesión.

CUARTO.—Dése publicidad a la parte considerativa de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese 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 este Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, por mayoría de dos votos, de los Magistrados Jorge Meza Pérez y Luis Alfonso Hernández Núñez, contra el voto particular del Señor Magistrado Sergio Javier Coss Ramos, siendo ponente y presidente el primero de los nombrados, quienes firman conjuntamente con la secretaria de Acuerdos María Inocencia González Díaz, que da fe, de conformidad con el artículo 20, fracción V, del Acuerdo General 11/2014, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Integración y Funcionamiento de los Plenos de Circuito.

**En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 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 IV:1o.A. J/7 (10a.) y IV:1o.A J/6 (10a.) citadas en esta ejecutoria aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "NÓMINAS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚM. 037, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 157 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 31 DE DICIEMBRE DE 2012, QUE INCREMENTA LA TASA DEL IMPUESTO RELATIVO DEL 2% AL 3%, NO SE INFRINGIÓ PORQUE EL DICTAMEN RELATIVO SE CIRCULÓ CON LA ANTICIPACIÓN DEBIDA.", citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas.

**Voto particular** del señor Magistrado Sergio Javier Coss Ramos. Derivado de la contradicción de tesis 7/2014 del índice del Pleno en Materia Administrativa del Cuarto Circuito.

En representación de los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, deseo con el debido respeto, manifestar lo siguiente:

En los propios proyectos circulados, se reconoce la existencia de las violaciones formales al procedimiento legislativo de creación del Decreto Núm. 037, que culminó con la aprobación a la modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León y, por tanto, la aprobación del incremento a la tasa del 3% del impuesto sobre nóminas.

Empero, se dice que dichas violaciones formales no generan la invalidez de la norma, porque el dictamen fue aprobado en lo general; por lo que, dicha expresión de voluntad legislativa, abarcó el contenido del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; es decir, la aprobación por parte de los diputados en incrementar la tasa del impuesto sobre nóminas.

No obstante, es inadecuado el estudio que se hace en los proyectos puestos a consideración, en cuanto que la violación al procedimiento legislativo, no trasciende de manera fundamental a la constitucionalidad de la norma, dado que pasa por inadvertido lo que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la razón de ser de todo procedimiento legislativo, integrado por sus diversas fases; iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción, promulgación e iniciación de vigencia, es brindar seguridad jurídica, precisamente a través del cumplimiento de las formalidades previstas.

Lo que sin duda no se cumplió, pues al no haberse llevado a cabo el procedimiento legislativo de manera correcta, es evidente que no se respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad.

Es decir, se transgredió el procedimiento deliberativo al no efectuarse la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

Se estima que no se cumplió con esa seguridad que debe tener necesariamente ese proceso legislativo, pues si bien es cierto, que en términos del artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, todo dictamen relativo a una iniciativa de ley, se conocerá y discutirá en lo general, dicho supuesto sólo es válido en los casos en los que no haya objeción respecto de un precepto en particular.

Lo que no sucedió, pues de la simple revisión al acta del Congreso del Estado, se puede advertir con meridiana claridad, que los diputados jamás manifestaron al menos por mayoría, su conformidad en aprobar el contenido del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, dado que siempre estuvieron empatados con 21 votos.

Es decir, se soslaya completamente el proceso legislativo que dio origen al Decreto Núm. 037, pues pasó por alto que respecto al voto particular formulado por el diputado Jesús Guadalupe Hurtado Rodríguez, así como la propuesta de modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, encaminadas a debatir el incremento a la tasa del impuesto sobre nóminas, la votación quedó empatada con 21 votos a favor y 21 en contra; con lo que se puede advertir, que contrario a lo que se sostiene en los proyectos, los legisladores en ningún momento expresaron su voluntad en aprobar por mayoría el aumento de la tasa señalada en el numeral de referencia; de ahí el desacierto de la afirmación que se hace en los proyectos circulados.

Además, resulta incorrecto afirmar que por el hecho de que se votó en lo general respecto al dictamen propuesto, esa circunstancia abarcaba también la modificación al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas, ya que si se votó de esa manera, obedeció precisamente a que el presidente del Congreso del Estado, fue claro y tajante en poner a discusión **en lo general** el dictamen con el proyecto de decreto que contiene la iniciativa de reforma a la Ley de Hacienda del Estado; se reitera, **en lo general** y no en lo particular el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado.

Que dicho sea de paso, la separación para la discusión en lo particular del numeral 157 en cita, ocurrió después, en términos de la última parte del artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, que establece que de aprobarse en lo general, en esa misma sesión, se discutirá la iniciativa de ley en lo particular, **separando los artículos que lo ameriten y solamente éstos se someterán a votación de la asamblea.**

En ese contexto, ante el manifiesto y evidente empate de los diputados del Congreso, tanto en el voto particular como en la propuesta de modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, **lo procedente era abrir la votación nominal de conformidad con el artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León**, el cual es claro en establecer que ésta, se dará cuando exista empate en la votación económica.

Máxime, que no debe pasar inadvertido que la razón fundamental para que los diputados aprobaran el dictamen en lo general, es porque sería ocioso analizar cada artículo de cada norma que se ponga a consideración.

Es decir, en el Decreto Núm. 037 no sólo se aprobó lo relativo al impuesto sobre nóminas, sino también lo concerniente al impuesto sobre tenencia, impuesto sobre adquisición de inmuebles, impuesto predial; de ahí que en aras de agilizar el proceso legislativo, el **artículo 112** del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, permite a los legisladores votar en lo general, siempre y cuando si existiese alguna inconformidad en cuanto algún artículo en específico, se deberá separar para someterlos en votación en lo particular.

En ese tenor, al no haberse llevado a cabo el proceso legislativo como la normatividad lo indica, se vulneró el principio de deliberación pública que es uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno, elegido de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, pues a través de éste, los ciudadanos por medio de sus representantes sólo pueden tomar decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas; **es evidente que al haberse soslayado el procedimiento para la votación nominal, la única afectada es la sociedad, ya que se impidió ejercer su voto a través de sus representantes.**

Lo anterior, evidencia que no se respetó el procedimiento legislativo en relación al derecho de la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, ya que el procedimiento deliberatorio no culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, tal y como

lo determinó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. L/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717, que dice:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL.—Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención."

De igual forma, con la violación al procedimiento legislativo en estudio, también se violaron las garantías de debido proceso y legalidad, así como los principios en que se funda la democracia deliberativa.

Lo anterior, ya que no se respetó el derecho que se le concede a los gobernados a través de los diputados de objetar y por consiguiente, de llevar a cabo la votación nominal del precepto 157 ya señalado; de ahí que se estime que **se haya generado esa indefensión**, que al final de cuentas, **recae en el contribuyente**.

Más aún, la circunstancia de que las violaciones cometidas en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto Núm. 037, que culminaron con la aprobación a la

modificación del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León y, por tanto, la aprobación del incremento a la tasa del 3% del impuesto sobre nóminas, no genera la invalidez de la norma, porque el dictamen fue aprobado en lo general; contraviene evidentemente a lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha definido **como equidad en la deliberación parlamentaria**, que consiste en la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P.XLIX/2008, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, que dice:

"FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, **por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.**"

Aunado a lo anterior, se estima que se violenta el principio de democracia deliberativa, consistente en garantizar la posibilidad de generar y poner en común la información necesaria para que los ciudadanos perciban sus intereses.

Se estima así, dado que al haber empatado en la votación respecto al incremento de la tasa del impuesto sobre nóminas y aún así mantener el dictamen original presentado por la comisión, **sin exponer los razonamientos que justificaran su proceder**, es patente, que se limitó el derecho a la **opinión pública**; en este caso, a través de los legisladores.

Sirve de apoyo por analogía a lo anterior, la jurisprudencia P/J. 51/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1599, de rubro y texto siguientes:

"PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN AL DECRETO NÚMERO 187, POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 25 Y 120 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL

ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO. NO VULNERA LAS GARANTÍAS DE DEBIDO PROCESO Y LEGALIDAD, NI LOS PRINCIPIOS EN QUE SE FUNDA LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA.—El hecho de que en un solo día se hubiesen llevado a cabo la primera y la segunda lecturas, la discusión y la aprobación del dictamen presentado por la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso del Estado de Durango, del que derivó el Decreto 187, por el que se reforman los artículos 25 y 120 de la Constitución Política de la indicada entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 12 de noviembre de 2008, no implica vulneración a las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así porque, por una parte, la circunstancia de que el dictamen fue aprobado en un mismo día y durante la noche no **implica que sea el resultado de un procedimiento viciado, pues no impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento establecidas en la ley local** —la cual sólo exige que esas etapas se desarrollen en diferentes sesiones y que los diputados cuenten, previo a la discusión, con copia del dictamen respectivo— y, por otra, tampoco se vulneraron los principios de la democracia representativa, fundamentalmente el principio deliberativo, ya que tanto en el seno de la comisión como en el Pleno del Congreso, se dio oportunidad a que los diputados que quisieran intervenir en el debate para que lo hicieran, exponiendo sus puntos de vista a favor o en contra del dictamen, aceptándose, incluso, algunas modificaciones propuestas por los que se manifestaron en contra, lo que demuestra que el órgano legislativo tuvo suficiente tiempo para conocer dicha iniciativa y realizar un debate sobre ella, en el que las minorías participaron."

De la jurisprudencia transcrita se corrobora, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que sí se violentan las garantías de debido proceso y de legalidad, cuando el resultado de un procedimiento viciado, impidió el cumplimiento de las formalidades del procedimiento establecidas en la ley local; lo que sucedió en el caso que dio origen a la presente contradicción, y lo que incluso, se reconoce en los proyectos circulados, es decir, se reconoce la existencia de violaciones formales al procedimiento legislativo de creación del Decreto Núm. 037.

Por otra parte, en cuanto a lo sostenido en el sentido de que del acta de debates relativa, no se aprecia que los diputados hubieran manifestado objeción alguna respecto a la manera en que se realizó la votación, tanto del voto particular, como de la propuesta de modificación posterior; esa circunstancia o esa omisión por parte de los legisladores no puede estar por encima del artículo 136, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, porque precisamente, de eso parte la violación al proceso legislativo, de una omisión de realizar la votación nominal tal y como lo establece la norma.

Asimismo, en cuanto a la afirmación que se hace en los proyectos, en el sentido de que la voluntad última manifestada por los miembros del Congreso del Estado, fue la de aprobar la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, lo que incluye la modificación a la tasa del impuesto sobre nóminas y que si hubiera sido distinta la pretensión de los legisladores, la votación habría concluido con el rechazo de todo el decreto.

Se estima que es cierto que la voluntad de los diputados fue la de aprobar en lo general la reforma a la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, sin embargo, se pasa por

alto que la Asamblea decidió en términos del artículo 112 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, separar el artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León; del que incluso, hecha la votación correspondiente, los legisladores empataron 21 votos a 21 votos; de ahí que no se pueda llegar a la conclusión, de que por haber votado en lo general, también se consentía el citado artículo 157, mismo que siempre estuvo en discusión por parte de los legisladores.

De ahí que se pueda llegar a establecer con meridiana claridad que en el proceso legislativo que dio origen al Decreto Núm. 037 se violentó la garantía del debido proceso, ya que la voluntad de los legisladores no se externó de manera concreta y directa en relación al aumento de la tasa del impuesto sobre nóminas.

Incluso, del acta del Congreso del Estado, no se advierten los razonamientos que justifican la razón del porqué ante el evidente empate de la modificación al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, se rechazó la propuesta de que la tasa del impuesto sobre nóminas quedara en 2%.

Por otro lado, se considera dogmática la parte de los proyectos, en la que se afirma que la violación consistente, en que no se aperturara la votación nominal, no trasciende a la constitucionalidad de la norma, porque no constituye una infracción directa a la Constitución del Estado, sino a una norma reglamentaria, que tiene por objeto facilitar la discusión y votación de los asuntos, toda vez que no se advierte el fundamento o sustento para ello.

Es decir, no se dice cuál o qué ley establece que si las violaciones no constituyen directamente infracciones a la Constitución del Estado, no trascienden a la constitucionalidad de la norma.

Por tanto, contrario a lo que se afirma en los proyectos, en el sentido de que esa circunstancia no trascendió a invalidar la constitucionalidad del artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, se considera que esta violación sí trascendió a la legalidad de las reglas del procedimiento legislativo y sobre todo a la garantía del debido proceso, al principio de democracia deliberativa señalada por el Alto Tribunal, ya que no se puede considerar que al haber sido votado y aprobado por mayoría en lo general tanto el voto particular como el dictamen de reforma, no se puede adelantar si efectivamente se colmaron las reglas de votación establecidos en la norma y que de alguna manera podrían influir para determinar la persistencia de empate o bien la mayoría a favor o en contra de la propuesta.

Por ende, se concluye que no es suficiente que se haya aprobado en lo general la Ley de Hacienda del Estado de Nuevo León, ya que ante el empate de la votación económica, respecto del análisis en lo particular de la reforma al artículo 157 de la Ley de Hacienda del Estado, que dio origen al aumento de la tasa al 3% del impuesto sobre nómina, lo procedente era que se llevara a cabo la votación nominal prevista en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, con seguimiento de cada una de sus reglas ahí contenidas; de ahí que al no haber ajustado el Constituyente Local con las normas del debido proceso legislativo, es lo que redundó en la inconstitucionalidad del precepto 157 de Ley de Hacienda del Estado.

**En términos de lo previsto en los artículos 18, fracción II y 21 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 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.*

