

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 26

Tomo I

Enero de 2016

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2016

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 26

Tomo I

Enero de 2016

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2016

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo

Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger

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

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Ministros José Ramón Cossío Díaz
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Norma Lucía Piña Hernández
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Alberto Pérez Dayán

Ministros José Fernando Franco González Salas
Javier Laynez Potisek
Margarita Beatriz Luna Ramos
Eduardo Medina Mora Icaza

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

Consejeros Felipe Borrego Estrada
 Rosa Elena González Tirado
 Martha María del Carmen Hernández Álvarez
 Alfonso Pérez Daza
 Manuel Ernesto Saloma Vera
 José Guadalupe Tafoya Hernández

TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SALA SUPERIOR

Presidente: Magistrado Constancio Carrasco Daza

Magistrados María del Carmen Alanis Figueroa
Flavio Galván Rivera
Manuel González Oropeza
Salvador O. Nava Gomar
Pedro Esteban Penagos López

CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación....	VII
Consejeros de la Judicatura Federal	IX
Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	XI
Contenido	XVII
Advertencia	XIX
Épocas	XXV
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo III).....	XV
Directorio de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito (Tomo III)	XXXVII

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 5

Subsección 5.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas 13

XIV

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 2.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad que no contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas.....

835

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración

843

Subsección 2.

Por contradicción de tesis.....

849

Subsección 4.

Sentencias que interrumpen y/o abandonan jurisprudencia.....

921

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias

959

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración

981

Subsección 2.	
Por contradicción de tesis	1105
Sección Segunda	
Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	
Subsección 1.	
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias	1659

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.	
Por contradicción de tesis	1665
Subsección 3.	
Por sustitución.....	2799

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.	
Por reiteración	2901

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	3131
--	------

SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Subsección 2.	
Ministro Presidente	3505

Subsección 3.	
Comités	3517
Sección Segunda	
Consejo de la Judicatura Federal	3737

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	3569
Índice de Ejecutorias	3619
Índice de Votos Particulares y Minoritarios	3637
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	3669
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	3683
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal	3685

OCTAVA PARTE

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos
(Véase base de datos)

NOVENA PARTE

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

DÉCIMA PARTE

Otros índices

CONTENIDO

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

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

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

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

XVIII

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

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

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

ADVERTENCIA

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

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito, además de las listas de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito que al mes de enero de 2016 integran los órganos jurisdiccionales federales.

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

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

XX

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

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

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

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

b. TESIS AISLADAS

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

Ejemplos:

P. I/2011 (10a.)

1a. I/2011 (10a.)

2a. I/2011 (10a.)

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

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

Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

XXII

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

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

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplo:

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

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

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

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

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

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

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

ÉPOCAS

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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

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

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

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 56/2011.

En el presente voto expongo las razones por las cuales, respetuosamente, no comparto la determinación mayoritaria, en relación con el sentido en que se resuelve la presente contradicción de tesis.

En la sentencia emitida en sesión pública ordinaria de fecha treinta de mayo de dos mil trece, en específico, con relación al punto de contradicción, esto es, si la información y documentación de índole privada generada por un particular o su auditor durante el desarrollo de una auditoría ambiental voluntaria concluida y tramitada conforme a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y que se encuentran en posesión de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por haber sido entregada por dicho particular, son públicas o no; la mayoría de los señores Ministros resolvieron, esencialmente, lo siguiente:

1. De conformidad con el artículo 6o. constitucional, el principio rector en el orden jurídico mexicano en materia de transparencia e información pública, es el de máxima publicidad y disponibilidad y, por ende, toda la información en posesión de las autoridades **es pública**, con independencia de la fuente de la que provenga o la forma en que se haya obtenido.
2. Sin embargo, de acuerdo con el propio numeral 6o., relacionado con el 16, párrafo segundo, ambos de la Ley Fundamental, tratándose de aquella información que las personas morales entreguen a la autoridad, podrá negarse su acceso al público, cuando tal documentación sea de índole privada, por contener datos que, de alguna manera, podrían equipararse a los personales y/o privados, o bien, se actualice alguno de los supuestos que prevean las leyes para la reserva temporal.
3. Los artículos 1o. y 2o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, son acordes con lo anterior, al establecer que constituyen información pública todos los datos que se encuentren en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, por lo cual, dicha información es susceptible, en principio, de divulgarse a terceros en los términos y con las excepciones previstos por el legislador en las leyes que emita, según lo dispone la fracción III del artículo 6o. constitucional.

4. En consecuencia, se afirma que la información y documentación generada por una persona jurídica o moral o su auditor, durante el desarrollo de una auditoría ambiental voluntaria, conforme a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y que se encuentra en posesión de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por haber sido entregada por dicha persona, **es pública**, pero no disponible per se, dado que pueden actualizarse excepciones para su divulgación, ya sea por razón de interés público, o bien, porque tenga el carácter de confidencial, al corresponder a un ámbito privado de la persona jurídica.
5. Se dice que lo anterior, no significa que la información de que se trate, mute su naturaleza de privada a pública o viceversa, por el solo hecho de que su posesión pase de un sujeto a otro, sino que lo que garantiza la norma constitucional es que la información, por el solo hecho de estar en poder de una autoridad, es en sí misma pública, para efectos de la transparencia de la actuación estatal. Empero, tan no cambia su naturaleza que, precisamente, si la información constituye un dato personal sensible, inherente a lo privado, está protegida de su divulgación de forma permanente.
6. Por consiguiente, se concluye que la autoridad ambiental que tenga en su poder información de cualquier clase de persona (física o moral), deberá analizar si podrá encuadrar en las categorías de reserva y/o confidencialidad y, en su caso, podrán realizar versiones públicas de la información en posesión de la autoridad, en la inteligencia de que los casos en que no deberá divulgarse la información son estrictamente de carácter excepcional, por lo que deberán interpretarse de manera restrictiva, atendiendo al principio de máxima publicidad.

No comparto la opinión de la mayoría de los señores Ministros, en el sentido de que toda la información que esté en manos de la autoridad es pública, con independencia de la fuente de la que provenga o la forma en que se haya obtenido. Para fundamentar lo anterior, estimo necesario remitirnos a lo dispuesto en el artículo 6o. de la Ley Fundamental, el cual, en su parte conducente, establece lo siguiente:

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

"El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

"Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- "I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- "II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- "III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- "IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- "V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- "VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- "VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes."

En mi opinión, lo establecido en la fracción I del precepto transcrito debe interpretarse en el sentido de que toda la información en poder de la autoridad **debe presumirse pública**, puesto que tal interpretación admite la posibilidad de demostrar contra dicha presunción, que determinados datos son información privada y, por lo tanto, sujetos al principio de máxima protección.

En ese sentido, considero que la información que por su naturaleza es privada, conserva esta naturaleza, a pesar de la circunstancia fáctica de que la autoridad entre en posesión de los objetos que la contienen. Y me parece que la distinción no es de importancia menor, por lo siguiente:

En mi opinión, ni la Constitución ni la ley, tendrían por qué crear categorías de información, o de los distintos datos que la conforman, sino, en todo caso, sólo tomarlos en cuenta para establecer el régimen jurídico que debe aplicarles.

En cambio, la Constitución sí establece derechos fundamentales, de los que aquí nos interesan dos: por una parte, el derecho al acceso a la información pública, consagrado en el artículo 6o. anteriormente transcrito y, por la otra, el derecho a la privacidad, consagrado en el artículo 16, y como una especie de este derecho, el de la protección de los datos personales. Este último precepto establece, en su parte conducente, lo siguiente:

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ..."

Considero que para resolver el tema de la presente contradicción de tesis, tendría que partirse de la debida ponderación entre estos derechos fundamentales.

En efecto, en primer lugar, me interesa recalcar que el derecho fundamental consagrado en el artículo 6o., se refiere al acceso a la información pública, y no a otro tipo de información, pues debe interpretarse la fracción I de dicho precepto con la fracción III, donde expresamente se aclara esto. En este punto, coincido con la mayoría, en el sentido de que, en relación con la información pública, debe regir como directriz fundamental, el principio de máxima publicidad, lo que significa que, salvo que así se exceptúe expresamente, toda esta información es divulgable, sobre todo, en aras de la transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, la interpretación del artículo 16 constitucional conduce a una dinámica totalmente inversa. El derecho a la privacidad, y su especie, el derecho a la protección de datos personales, ordena que en torno a la información que pudiera relacionarse con la privacidad de las personas, esto es, la información privada, debe regir el principio contrario, el principio de máxima protección; salvo que así se exceptúe expresamente, esta información no debe divulgarse.

Así pues, en mi opinión, la interpretación armónica de ambos preceptos constitucionales nos debe llevar a la correcta interacción entre ambos derechos fundamentales, a partir de su ponderación; ponderación de la que se desprende, en mi opinión, que la información debe catalogarse conforme a su naturaleza, la cual viene definida por su origen y contenido, y no del hecho de que haya entrado en posesión de la autoridad. Lo anterior, precisamente, porque es la naturaleza de la información la que merece un trato jurídico diametralmente distinto: los gobernados tienen derecho a la protección y a la no divulgación de su información privada (datos personales), y también tienen derecho al acceso a (y a que se divulgue) la información pública.

Es claro que los datos correspondientes a ambas categorías de la información pueden, en determinado momento, divulgarse o resguardarse. Así, el interés público o el eventual daño pueden justificar la divulgación de información privada (excepción al principio de máxima protección establecido en el artículo 16) y, de la misma manera, el interés público puede justificar que ciertos datos de información pública se resguarden, y el particular no pueda tener acceso a ellos (excepción al principio de máxima publicidad, establecido en el artículo 6o.). La diferencia, sin embargo, consiste en la relación de regla a excepción, que en ambos supuestos, funciona de manera inversa, como puede apreciarse. No es lo mismo afirmar que la información en principio es protegida y, por excepción, puede divulgarse, que afirmar que la información es divulgable, pero por excepción puede resguardarse.

Por tanto, considero que el criterio sostenido por la mayoría, según el cual, el carácter de la información se ve modificado por el simple hecho de estar en poder de la autoridad, podría tener por consecuencia que ciertas piezas de información que, en manos de las empresas, ya tienen cierto régimen jurídico, cambien de régimen sólo por el hecho de que ahora es la autoridad quien la posee.

Pero sobre todo, este criterio lleva a la conclusión de que la información privada (incluso, los datos personales), en manos de la autoridad, ya no está protegida por el principio de máxima protección, esto es, ya no está en la situación jurídica en la que, para su divulgación, deba demostrarse el interés público; sino que ahora se rige por el principio de máxima publicidad, lo que implica que puede estar restringida su divulgación, pero para ello debe demostrarse expresamente el interés público de su resguardo, y si no se demuestra o deja de demostrarse, o transcurre cierto tiempo, cualquier particular, sin tener que justificar sus motivos o intenciones, puede tener acceso a esa información.

Este extremo, en mi opinión, conllevaría un desequilibrio entre los derechos fundamentales descritos y, en específico, produciría una afectación desproporcional al derecho a la vida privada y la protección de los datos personales.

No elude mi atención la reserva que se formula en la sentencia mayoritaria, en el sentido de que la interpretación que se hace del artículo 6o. constitucional, no implica que la información mute de naturaleza por el solo hecho de pasar de un sujeto a otro, pues el carácter de pública que se le atribuye a la información en poder de la autoridad es únicamente para efectos de la transparencia de la actuación estatal, y tan no muta que si la información es de índole privada, está protegida su divulgación de forma permanente.

Sin embargo, este argumento no me convence, pues aunque, efectivamente, la información privada en manos de la autoridad se encuentre protegida como información confidencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, implica someter dichos datos a las reglas de la información pública y, por ende, de manera primordial, al principio de máxima publicidad, circunstancia que no es menor, pues como se ha descrito con anterioridad, la reserva o resguardo de la información pública es de carácter excepcional y, por tanto, la protección de esa información deberá interpretarse en forma restrictiva, tal y como se reconoce en la propia ejecutoria, circunstancia que no sucedería si dicha información se considerara de índole privada, pues como ya señalé, el artículo 16 constitucional establece como regla general su protección y, por excepción, su divulgación.

Por consiguiente, es mi convicción que la información privada que se encuentra en posesión de la autoridad, sigue siendo privada y, por ende, se encuentra sujeta a la regla general de máxima privacidad, de no divulgación, toda vez que ello genera un equilibrio ponderativo entre los derechos fundamentales de acceso a la información pública y de protección de la información privada. Interpreto el artículo 6o., fracción I, de la Constitución, en el sentido de que toda información intrínsecamente pública, y que normalmente está en posesión de la autoridad, debe sujetarse al principio de máxima publicidad.

Insisto, es cierto que conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la "información confidencial", aunque se considera dentro de la categoría de "información reservada" (artículo 14, fracción I), no tiene este mismo tratamiento, pues siempre debe salvaguardarse (penúltimo párrafo del artículo 14). Sin embargo, en mi concepto, la calificación de la información debe realizarse a partir de un análisis constitucional, no legal; de suerte que no podemos permitir una clasificación incorrecta, bajo la premisa de que en la ley esta incorrección es inocua,

pues en mi opinión, este Alto Tribunal tendría que sostener ese criterio, aunque la ley cambiara. Para mayor claridad, se transcribe la disposición en comento:

"Artículo 14. También se considerará como información reservada:

- "I. La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- "II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- "III. Las averiguaciones previas;
- "IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- "V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- "VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

"Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

"No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad."

Por estas razones, no considero que sea obstáculo la redacción de la fracción I del artículo 6o. constitucional, en el sentido de que "toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública ...", porque me parece que esto debe entenderse en relación con la fracción II del propio precepto, que señala que debe protegerse "la información que se refiere a la vida privada y los datos personales ...", que como ya señalé, y tal y como se establece en la propia resolución mayoritaria, constituye un derecho fundamental distinto previsto en el artículo 16 constitucional, que se refiere a la información privada, regida por el principio de no divulgación.

Ahora bien, todo lo anterior no significa que toda la información generada o en manos del particular, y que entrega a la autoridad, sea privada y, por ende, sea objeto del derecho de privacidad. Tan es erróneo considerar pública toda la información en manos de la autoridad, como lo sería considerar privada toda la información que se encuentre en manos del particular. En mi concepto, la razón fundamental que debió tenerse al resolver el presente asunto, es que la debida ponderación entre ambos derechos fundamentales nos obliga a concluir que la posesión no es lo que le otorga a la información su naturaleza, sino su propio contenido.

En ese sentido, la información privada se relaciona con la percepción que tiene el individuo de sí mismo, y la percepción que de él tienen los demás, y que encuentra sentido

únicamente en función de esas percepciones del individuo; de tal forma que dicha información seguirá siendo privada aun cuando se encuentre en posesión de la autoridad, lo que significa que estará regida por el principio de no divulgación. Del mismo modo, existirá información que se encuentra en manos del particular, ya sea porque él mismo la generó o por cualquier otra causa, que no obstante dicha circunstancia y con base en su contenido, puede clasificarse como información pública y, por lo tanto, estar sujeta al principio de máxima publicidad; un ejemplo en el caso concreto lo es la información ambiental.

Por tanto, en mi opinión, la interpretación armónica de los artículos 6o. y 16 constitucionales, que permita la debida interacción entre los derechos fundamentales que ellos se establecen, obliga al intérprete constitucional a reconocer que la posesión no es un elemento que determine la naturaleza de la información, pues ello llevaría, en mi opinión a una afectación desproporcional al derecho a la vida privada y la protección de los datos personales de las personas por el contrario, considero que lo que califica determinada información como pública o como privada, es su propio contenido.

Por las razones anteriormente expuestas, de manera muy respetuosa me aparto de las consideraciones adoptadas por la mayoría de los señores Ministros en la resolución del presente asunto.

Nota: La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 56/2011, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 5.

Subsección 5.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 80 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, REFORMADO MEDIANTE DECRETO 237, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE 30 DE ABRIL DE 2008 DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER QUE LOS BIENES MUEBLES ASEGURADOS QUE ESTÉN A DISPOSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD INVESTIGADORA, CUYA RETENCIÓN NO SEA NECESARIA LEGALMENTE Y QUE NO HAYAN SIDO SOLICITADOS EN EL LAPSO DE SEIS MESES POR QUIEN TENGA DERECHO A ELLOS, SE ADJUDICARÁN AL FISCO DEL ESTADO POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA QUE CORRESPONDA, MEDIANTE ACUERDO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO QUE SE PUBLICARÁ POR UNA SOLA VEZ EN EL MENCIONADO ÓRGANO DE DIFUSIÓN, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2008.

Si bien comparto la declaración de invalidez del precepto combatido, no concuerdo con todas las consideraciones en las que se sostiene la misma.

Me parece que la adjudicación de bienes asegurados que causen abandono, por parte del agente del Ministerio Público a favor del fisco del Estado de Veracruz, además de violar la garantía de seguridad jurídica –por el hecho de que la publicación es en un medio que no cuenta con suficiente difusión, además de ser en un término excepcionalmente corto: cinco días, y que, es posterior al acuerdo de adjudicación–, viola el artículo 22 constitucional.

El artículo 22 prohíbe las penas de muerte, mutilación, infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.

Ahora, la confiscación es la pérdida de dominio de bienes de una persona a favor del Estado sin retribución alguna y se encuentra prohibida por numeral en comento, salvo seis casos excepcionales en que la pérdida de dicho dominio se encuentra permitida, a pesar de constituir materialmente una confiscación, a saber:

La aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para:

1. El pago de multas.
2. El pago de impuestos.
3. El pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito.
4. El decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109 constitucional.
5. La aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono.
6. Bienes cuyo dominio se declare extinto

En ese sentido, el artículo 80, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, permite una de estas figuras, que excepcionalmente la Constitución autoriza y que, por ende, jurídico-constitucionalmente no son reputadas como confiscación, esto es, permite que el Ministerio Público, mediante una adjudicación, aplique a favor del fisco del Estado de Veracruz los bienes que hayan sido asegurados por el Ministerio Público dentro de una indagatoria, a condición de que su disposición no sea necesaria legalmente y no hayan sido solicitados en un lapso de seis meses por quien tenga derecho.

Como lo expresé en las sesiones correspondientes, dicha adjudicación debería provenir de una autoridad judicial, en tanto que implica materialmente un supuesto de confiscación –pérdida de dominio de bienes de una persona a favor del Estado sin retribución alguna–, por lo que al constituir una de las limitadas excepciones que permite la Constitución Federal para la confiscación, es necesario que su correcta aplicación sea controlada por una autoridad judicial.

En efecto, la aplicación de bienes no solamente corresponde a la materialidad de la confiscación y como ésta, como pena, debe ser impuesta por autoridad judicial, sino que en virtud de que su peculiar formato –materialmente confiscación– se encuentra prohibido, es imperativo que un Juez sea quien la ejecute.

Sin que sea obstáculo a lo anterior, el hecho de que existan sendas figuras, como la aplicación de bienes de una persona para el pago de multas o impuestos que, aunque constituyen excepciones a la prohibición de confiscación, son implementadas por la autoridad administrativa, en concreto la fiscal, pues lo cierto es que, los créditos fiscales deben encontrarse firmes para poder hacerse efectivos a través del procedimiento correspondiente, lo que implica que el ciudadano estuvo en posibilidad de audiencia y de defensa en su contra en diversas instancias y con todas las formalidades que tanto leyes como Constitución exigen para el efecto; lo que no puede decirse que así sucede con el aseguramiento de bienes, puesto que, en términos de la legislación local, el Ministerio Público no se encuentra siquiera obligado a notificar a los posibles interesados del aseguramiento, simplemente se realiza en la secuela de la averiguación, es decir, para la determinación del bien asegurado y abandonado no existen las mismas garantías que para la determinación de una multa o de los impuestos.

Pero aún más, los créditos fiscales no provienen de la comisión de hechos delictivos, a diferencia de lo que sucede con el aseguramiento que siempre provendrá de un procedimiento penal y, en ese sentido, cualquier pronunciamiento definitivo dentro del mismo sólo puede provenir de una autoridad judicial, pues ésta es la encargada de ejecutar y disciplinar dicho procedimiento.

Por lo antes dicho, con todo respeto, no comparto la decisión adoptada por la mayoría, en el sentido de que no se viola el artículo 22 constitucional.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 81/2008, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 1167.

I. AGENTES SUBALTERNOS DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE PUEBLA. TIENEN EL CARÁCTER DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA ENTIDAD SUJETOS AL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES A QUE SE REFIERE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA ENTIDAD).

II. AGENTES SUBALTERNOS DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE PUEBLA. AL TENER LA CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS SU CARGO NO RESULTA HONORÍFICO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 111 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA ENTIDAD, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "SERÁ HONORÍFICO", ADICIONADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 29 DE NOVIEMBRE DE 2013, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD Y, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DEL DIVERSO 42 DEL REGLAMENTO DE DICHA LEY, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "SERÁ HONORÍFICO").

III. AGENTES SUBALTERNOS DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE PUEBLA. AL SER TRABAJADORES DE CONFIANZA SE RIGEN POR EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 111 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE LA ENTIDAD).

IV. AGENTES SUBALTERNOS DEL MINISTERIO PÚBLICO EN EL ESTADO DE PUEBLA. EL REQUISITO DE CONTAR CON INSTRUCCIÓN MEDIA BÁSICA PARA SU NOMBRAMIENTO NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROFESIONALISMO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICA-

NOS (ARTÍCULO 111 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE PUEBLA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2014. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 16 DE JUNIO DE 2015. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciséis de junio de dos mil quince.

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

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Por oficio presentado el dos de enero de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, **Jesús Murillo Karam**, en su carácter de procurador general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintinueve de noviembre de dos mil trece, asimismo señaló como autoridades emisora y publicadora de la mencionada norma, respectivamente, al Congreso y gobernador de dicho Estado.

Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 111. El cargo de Agente Subalterno del Ministerio Público será honorífico y para ser nombrado como tal, deberá cubrir los requisitos siguientes:

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. No haber sido condenado por delito doloso;

"III. Gozar de buena fama en su lugar de residencia;

"IV. Tener como mínimo dos años de residencia en la región a que pertenezca:

"V. Acreditar haber cursado por lo menos la instrucción media básica;

"VI. Tener un modo honesto de vivir, no ser adicto a estupefacientes, enervantes, psicotrópicos o cualquier sustancia que produzca un efecto similar, ni tener el hábito del alcoholismo;

"VII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en términos de las leyes aplicables;

"VIII. Tener veinte años de edad cumplidos al día de su designación;

"IX. Aprobar el examen de destrezas y conocimientos a que se refiere el artículo anterior;

"X. Aceptar ser sujeto de capacitación permanente conforme los cursos a los que sean convocados por la Procuraduría; y,

"XI. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza previstas en las disposiciones aplicables."

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La promovente estimó violados los artículos 5o., 14, 16, 21 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

El primer párrafo del artículo impugnado establece que el cargo de agente subalterno del Ministerio Público es honorífico, lo cual implica que no recibirá remuneración alguna por el desempeño de su función y, por ende, contraviene los artículos 5o. y 127 de la Constitución Federal que establecen que nadie puede ser privado del producto de su trabajo y que todo servidor público recibirá una remuneración adecuada e irrenunciable por el servicio de su función, empleo, cargo o comisión, la cual deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

1o. Violación a los artículos 14 y 16 constitucionales.

El cargo de agente subalterno del Ministerio Público no se encuentra regulado únicamente por la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Puebla, sino también por la Ley Orgánica Municipal de esa entidad, de la que se advierte que dichos agentes actúan en el contexto de la justicia municipal y que su función auxiliar se lleva a cabo en comunidades donde no hay Ministerio Público.

Lo anterior, cobra relevancia al tomar en cuenta que la entidad federativa en comento cuenta con doscientos diecisiete Municipios, sin que exista

una agencia formal del Ministerio Público en todos ellos. En cambio, la red de Juzgados Municipales y de Jueces de Paz alcanza poblados lejanos de difícil acceso o comunidades indígenas y, es precisamente, en esas instancias donde participan los agentes en cita, los cuales no se limitan a auxiliar en la función de procuración de justicia, sino que desempeñan funciones de mediación y solución de conflictos. Esto es, en la práctica el agente subalterno del Ministerio Público ayuda a la solución extrajudicial de conflictos sociales.

Empero, el legislador no optó por darle tal carácter formalmente, ni lo enmarcó dentro de la resolución de conflictos por usos y costumbres que prevé el numeral 2o. constitucional, sino que optó por regularlo en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla y darle el trato de "honorífico".

Esta situación viola el principio de seguridad jurídica, ya que no hay certeza respecto de la naturaleza y régimen jurídico de tales agentes, pues no se permite determinar si se trata de servidores públicos y si éstos deben ser sujetos del régimen establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, si se trata de funcionarios de confianza conforme a la fracción XIV del mismo artículo, o bien, si son trabajadores de base.

Esto se agudiza al considerar que, según el desarrollo histórico de la figura en comento, esta labor se ha considerado compatible con el desempeño de alguna otra actividad laboral, lo cual genera dudas sobre el grado de responsabilidades que puede exigirse a un agente subalterno del Ministerio Público.

2o. Violación al artículo 21 constitucional.

La norma impugnada establece como requisito que estos auxiliares del Ministerio Público acrediten haber cursado por lo menos la instrucción media básica, lo cual viola el principio de profesionalismo tutelado en el numeral 21 de la Constitución Federal, pues se establece un estándar educativo que no corresponde a la relevancia y naturaleza de las funciones que desempeñan los agentes subalternos del Ministerio Público.

Esto es así, porque tales agentes llevan a cabo actos para los cuales se requieren conocimientos con cierto grado de complejidad y fundamentos mínimos de derecho, por lo que se estima que los temas que puedan tratar, acorde a las facultades encomendadas por ley, corresponden a personas que tengan un nivel de instrucción superior al de educación secundaria.

TERCERO.—Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de tres de enero de dos mil catorce, el presidente de esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 3/2014 y, por razón de turno, designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de siete de enero de dos mil catorce, el Ministro instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

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

El Poder Legislativo del Estado de Puebla, representado por el director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado señaló:

1. Lo sostenido en el primer concepto de invalidez es inoperante, ya que el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, al establecer que el cargo de agente subalterno del Ministerio Público será "honorífico", debe entenderse en el sentido de que sea una persona que cuente con honor, sin que sea dable relacionarla con la ausencia de una retribución económica.

Y que es falso que exista alguna violación al procedimiento legislativo, ya que se llevó a cabo bajo la estricta observancia de los ordenamientos que lo rigen.

2. Resulta inoperante el segundo concepto de invalidez, en tanto el artículo impugnado de manera alguna viola el principio de seguridad jurídica, en virtud de que en el artículo 112 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla se encuentran contempladas de manera expresa las atribuciones del agente subalterno del Ministerio Público, habida cuenta que el artículo 218 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa, remite a lo que disponga la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, por lo que no existe incertidumbre en cuanto a las atribuciones con las que cuentan los agentes subalternos del Ministerio Público, tanto en el ámbito de la seguridad pública, como en el desarrollo de la justicia municipal.

En el entendido de que los agentes subalternos del Ministerio Público no son servidores públicos, sino particulares desempeñando funciones públicas que auxilian al Ministerio Público.

3. Es falso que el artículo combatido transgreda el principio de profesionalismo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicho precepto de manera alguna resulta aplicable a los agentes subalternos del Ministerio Público, ya que éstos son meramente personas con honor que auxilian a los agentes del Ministerio Público, aunado a que el hecho de establecer que tales agentes subalternos fuesen profesionales, implicaría generar una problemática en el Estado de Puebla, pues el exigir un grado académico que corresponda, al menos, a la instrucción media superior, como lo pretende el accionante, impediría que diversas personas que tienen un alto honor y prestigio en sus comunidades pudiesen acceder al puesto de agente subalterno del Ministerio Público, por lo que resulta viable que, atendiendo a la realidad orográfica que presenta el Estado de Puebla, se prevea el requisito de contar únicamente con educación media básica, máxime que exigir una educación superior para desempeñar esa función, conllevaría a que en muchos municipios no se contara ni siquiera con la presencia de un agente subalterno del Ministerio Público.

El Poder Ejecutivo del Estado de Puebla rindió su informe a través del Consejero Jurídico del Gobernador del Estado, en el cual manifestó lo siguiente:

1. El hecho de que el artículo combatido prevea que los agentes subalternos del Ministerio Público cuenten con un cargo honorífico, esto es, gratuito, no resulta inconstitucional, en virtud de que no se obliga a persona alguna a prestar ese servicio, sino que es voluntario, de ahí que se necesite del consentimiento del ciudadano para aceptar el cargo referido.

2. El principio de profesionalismo tutelado por el artículo 21 de la Constitución Federal se encuentra dirigido a las instituciones de seguridad pública, supuesto en el que no se encuentran los agentes subalternos del Ministerio Público.

Aunado a que el principio de profesionalización debe ser entendido como un mandato de optimización, por lo que conlleva un deber de llevarse a cabo en la medida de lo posible y, por ende, el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, no transgrede el artículo 21 constitucional.

QUINTO.—**Cierre de Instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de

veintiséis de febrero de dos mil catorce, se tuvieron éstos por ofrecidos, se declaró cerrada la instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

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

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

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados, permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de**

treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

Al respecto, debe señalarse que el procurador general de la República aduce que de acuerdo con lo previsto en el artículo 3o., fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los días que comprenden el segundo periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no deben considerarse para efectuar el cómputo del plazo antes referido y, por ende, debe estimarse que la acción ejercitada es oportuna.

En tal virtud, previo a determinar si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó dentro del plazo legal previsto para ello, es menester analizar si éste debe suspenderse durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que el Decreto por el que se dio a conocer la norma impugnada fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el **veintinueve de noviembre de dos mil trece** y, por tanto, es evidente que dentro del referido plazo queda comprendido el segundo periodo de receso de este Alto Tribunal correspondiente al año dos mil trece, el cual transcurrió del catorce de diciembre del año en cita al uno de enero de dos mil catorce, de conformidad con lo previsto en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹

Para ello, es necesario tener en cuenta que el artículo 3o. de la ley de la materia, inmerso en el Título I denominado "**Disposiciones Generales**", establece:

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

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

¹ **"Artículo 3o.** La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

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

Como se puede advertir, el precepto legal transcrito constituye una disposición de carácter general, en tanto prevé las reglas aplicables para efectuar el cómputo de los plazos que deben observarse dentro de los procedimientos relativos a las acciones de inconstitucionalidad –y a las controversias constitucionales–, esto es, después de iniciado el procedimiento, tan es así que en su fracción I señala que los plazos comenzarán a correr al día siguiente al en que surta efectos la notificación, siendo que este acto procesal –la notificación– sólo puede verificarse después de presentada la demanda y no antes.

Se afirma lo anterior, toda vez que los artículos 24, 25 y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, señalan:

"Artículo 24. Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **designará**, según el turno que corresponda, **a un ministro instructor** a fin de que ponga el proceso en estado de resolución."

"Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrará motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano."

"Artículo 64. Iniciado el procedimiento conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. ..."

Del análisis armónico de los numerales transcritos se advierte que, el procedimiento relativo a las acciones de inconstitucionalidad **inicia con el acuerdo que tiene por presentada la demanda y designa al Ministro instructor**, el que podrá desecharla en caso de encontrar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, o bien, dar vista a las autoridades que

emitieron y promulgaron la norma impugnada a efecto de que rindan su informe respectivo, dentro del plazo de quince días –contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo–.

Luego, si el procedimiento relativo a una acción de inconstitucionalidad inicia con el acuerdo que recae a la presentación de la demanda, es claro que las reglas previstas en el artículo 3o. de la ley reglamentaria para efectuar el cómputo "de los plazos", no son aplicables tratándose del plazo constitucional previsto para el ejercicio de la acción, pues incluso, debe considerarse que el citado numeral establece que en el cómputo "de los plazos" sólo se contarán los días **hábiles**, mientras que el artículo 60 de la propia ley reglamentaria, en congruencia con lo previsto en la fracción II del artículo 105 constitucional, expresamente señala que, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días **naturales**, de lo que se sigue que el último precepto legal en cita, constituye una disposición especial y, como tal, prevalece respecto de aquélla.

En esa tesitura, resulta inconcuso que la regla general que se prevé en la fracción III del artículo 3o. de la ley de la materia, relativa a que los plazos se suspenderán durante los periodos de receso de este Alto Tribunal, no es aplicable tratándose del plazo previsto para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Estimar lo contrario, implicaría sostener, en franca contravención al principio de supremacía constitucional, que también deben descontarse del referido plazo los días inhábiles, máxime que ni el artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República ni su ley reglamentaria prevé disposición alguna que permita establecer que el cómputo del plazo para la presentación de la demanda debe realizarse atendiendo las reglas previstas para los plazos que deben observarse dentro del procedimiento respectivo.

Lo anterior, cobra relevancia al tener en cuenta que el Tribunal Pleno estimó conveniente crear una Comisión de Receso –integrada por dos Ministros o más–, para que en los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia, dicte los acuerdos relativos a los asuntos jurisdiccionales cuya instrucción le corresponda a ésta, como es el que debe recaer a la presentación de una demanda relativa a una acción de inconstitucionalidad. Ello, con la finalidad de dar cumplimiento a los principios de justicia pronta y completa que tutela el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que durante los periodos de receso únicamente son inhábiles los sábados, domingos y 1o. de **enero**.

Así se desprende de la parte considerativa del Acuerdo General Plenario Número **12/2005** de dieciséis de mayo de dos mil cinco, relativo a la

Integración y a las Atribuciones de la Comisión de Receso de este Alto Tribunal, en donde se precisó:

"TERCERO.—Conforme a lo establecido en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en **los respectivos periodos de receso únicamente son inhábiles para este Alto Tribunal los días sábados, domingos y 1o. de enero**, por lo que resulta necesario que durante esos periodos funcione una comisión de Ministros que provea los trámites administrativos de carácter urgente, tal como lo dispone la fracción XVIII del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, **y dicte los acuerdos relativos a los asuntos jurisdiccionales cuya instrucción corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para dar cumplimiento a los principios de justicia pronta y completa garantizados en el artículo 17 de la Constitución General de la República.**

"CUARTO.—Tomando en cuenta lo señalado en el considerando que antecede, la Comisión de Ministros que funcione durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerá en casos urgentes las facultades de carácter administrativo y las de representación que corresponden al presidente, en tanto que **en el ámbito jurisdiccional gozará de las atribuciones a cargo del propio presidente, establecidas en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y de los Ministros Instructores previstas en los numerales 14, 25 y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**"

Debe precisarse que el mencionado Acuerdo General quedó abrogado con la emisión del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de abril de dos mil ocho, que en sus artículos 56 y 58 prevé, en lo que interesa, lo siguiente:

"**Artículo 56.** Entre los períodos de sesiones a que se refiere el artículo 3o. de la Ley Orgánica, funcionará una Comisión de Receso integrada por dos o más Ministros nombrados por el Presidente, previo acuerdo del Pleno.

"Dicha Comisión dictará los acuerdos relativos a los asuntos jurisdiccionales cuya instrucción corresponda a la Suprema Corte y proveerá los trámites administrativos de carácter urgente.

"La actuación será colegiada, pero si por cualquier eventualidad faltare alguno de sus miembros, él o los presentes podrán actuar válidamente. ..."

"**Artículo 58.** La Comisión de Receso tendrá las siguientes atribuciones en materia jurisdiccional:

"I. Las que corresponden al Presidente, en términos de lo establecido en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica, en relación con los asuntos previstos en las fracciones I y X del artículo 10 de ese mismo ordenamiento, y

"II. **Las que corresponden al Ministro instructor** en controversias constitucionales, **en acciones de inconstitucionalidad**, en juicios de anulación de la declaratoria de exclusión de los Estados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación celebrados por el Gobierno Federal con los Gobiernos de los Estados o el Distrito Federal, **en términos de lo previsto en los artículos 10**, fracción X, de la Ley Orgánica y **14, 25, 26 y 64 de la Ley Reglamentaria** de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En los supuestos anteriores, cuando hubiere causa urgente que lo exija, la Comisión podrá habilitar días y horas inhábiles, expresando cuál sea aquélla, en términos de lo previsto en el artículo 282 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente conforme a lo establecido en el artículo 1o. de la referida Ley Reglamentaria."

Cabe apuntar que los artículos 10, fracción I y 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecen:

"**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: ..."

"**Artículo 14.** Son atribuciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia: ...

"II. Tramitar los asuntos de la competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia y turnar los expedientes entre sus integrantes para que formulen los correspondientes proyectos de resolución; ..."

De los numerales transcritos se colige que durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionará una Comisión

de Receso integrada por dos Ministros o más, la cual dictará, entre otros, los acuerdos de trámite que correspondan en las acciones de inconstitucionalidad que se presenten durante esos periodos, como son el de turno al Ministro instructor y el de admisión o desechamiento de la demanda, para lo cual podrá, incluso, habilitar días y horas inhábiles, cuando exista causa urgente que así lo amerite.

En esa tesitura, es dable concluir que el plazo de treinta días naturales previsto constitucional y legalmente para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad no se suspende durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tan es así, que la Comisión de Receso se creó, precisamente, para dictar los acuerdos de trámite que correspondan a las respectivas demandas que se presenten durante esos periodos, en aras de tutelar el derecho de acceso a la justicia que tutela el artículo 17 de la Constitución General de la República, dado que en los periodos de receso únicamente son inhábiles los sábados y domingos, así como el uno de enero.

En consecuencia, para determinar si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente, **deben considerarse todos los días naturales** que transcurrieron a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, hasta la presentación de la demanda ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la inteligencia de que si el último día del plazo corresponde a un día inhábil, entonces deberá estimarse que su presentación es oportuna si ello se realizó al siguiente día hábil.

Al efecto, debe señalarse que el precepto legal impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el viernes veintinueve de noviembre de dos mil trece. Por tanto, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el sábado treinta de noviembre **y concluyó el domingo veintinueve de diciembre de esa anualidad.**

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **hasta el jueves dos de enero de dos mil catorce**, sin embargo, se estima que en el presente caso no debe desecharse por extemporánea la acción intentada, toda vez que este Tribunal Pleno, mediante sesión privada de dos de diciembre de dos mil trece, en términos de lo establecido en el punto primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013, por unanimidad de once votos determinó que **"únicamente para efectos del cómputo de plazos dentro de los juicios de la competencia de este Alto Tribunal, con la salvedad de las**

acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, serán días inhábiles los que comprendan el periodo de funcionamiento de la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones del presente año, es decir, del catorce de diciembre de dos mil trece al primero de enero de dos mil catorce."

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

Atento a lo anterior, a fin de no transgredir el principio de seguridad jurídica en perjuicio del justiciable, lo procedente en la especie es considerar oportuna la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad, en tanto se interpuso el día hábil siguiente al en que feneció el plazo referido para ello, a saber, el dos de enero de la presente anualidad.

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

Suscribe la demanda **Jesús Murillo Karam**, en su carácter de procurador general de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del presidente de la República.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal:

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

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

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

"...

"**c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; ..."**

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, el procurador general de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia número P./J. 98/2001 y P./J.92/2006:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.—El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."²

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL.—El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del procurador general de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial

² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIV, septiembre de 2001. Tesis P./J. 98/2001. Página 823.

de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal.³

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

CUARTO.—Causas de improcedencia. En virtud de que en este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno, se debe proceder al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer el accionante.

QUINTO.—Estudio. Son **parcialmente fundados** los conceptos de invalidez expuestos por el procurador general de la República, a través de los cuales sostiene que el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, transgrede los artículos 5o., 14, 16, 21 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se advierte de los conceptos de invalidez hechos valer por la parte actora, la litis en la presente vía se circunscribe a determinar los siguientes aspectos:

- Si los agentes subalternos del Ministerio Público: (I) son servidores públicos; (II) cuál es el alcance de las responsabilidades en que pueden incurrir en el desempeño de sus funciones y; (III) cuál es la naturaleza jurídica de su relación con el Estado, esto es, si son trabajadores de base, confianza, o en su caso, cuentan con una relación administrativa.

- Si el hecho de que el cargo de agente subalterno del Ministerio Público sea "honorífico", resulta contrario a los preceptos 5o. y 127 de la Constitución Federal.

- Si conforme al principio de profesionalismo tutelado en el artículo 21 constitucional, es adecuado que para acceder al cargo de agente subalterno del Ministerio Público, baste con acreditar un nivel de instrucción media básica.

³ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXIV, julio de 2006. Tesis P./J. 92/2006. Página 818.

I. Naturaleza jurídica de los agentes subalternos del Ministerio Público y el alcance de sus responsabilidades en el desempeño de sus funciones. En principio, se procede a resolver si los agentes del Ministerio Público subalternos, son o no servidores públicos y, en esa lógica, si se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades de servidores públicos que regula el Estado de Puebla.

A fin de dar respuesta a las anteriores consideraciones, resulta indispensable analizar la naturaleza jurídica de la figura de los agentes del Ministerio Público Subalternos.

Del estudio que se realiza de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, se desprende que corresponde al Ministerio Público el mando y conducción de la policía encargada de la función de investigación de los delitos, quedando bajo su mando "**directo e inmediato**" los servicios periciales y "**los agentes del Ministerio Público Subalternos**".⁴ Esto es, los agentes del Ministerio Público Subalternos "**son auxiliares directos del Ministerio Público y dependerán de la Dirección de Agencias del Ministerio Público de su circunscripción.**"⁵

Por otra parte, los agentes del Ministerio Público serán nombrados por el procurador del Estado de Puebla, previo examen de destreza y conocimientos que aplicará el Instituto de Capacitación y Profesionalización de la Dependencia y durarán en su cargo hasta en tanto no sean sustituidos, sin exceder de tres años a partir de su designación.⁶

Ahora, el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, expresa que el "cargo de agente subalterno del Ministerio Público será honorífico" y para ser nombrado como tal, se deberá cubrir los requisitos siguientes:

⁴ "**Artículo 17.** Corresponde al Ministerio Público el mando y conducción de la policía encargada de la función de investigación de los delitos.

"Quedan bajo el mando directo e inmediato del Ministerio Público los servicios periciales y los agentes del Ministerio Público Subalternos; en el ejercicio de sus funciones se auxiliará de los cuerpos de seguridad pública estatal y municipales. "

⁵ "**Artículo 109.** Los Agentes del Ministerio Público Subalternos son auxiliares directos del Ministerio Público y dependerán de la Dirección de Agencias del Ministerio Público de su circunscripción."

⁶ "**Artículo 110.** Los Agentes del Ministerio Público Subalternos, serán nombrados por el Procurador, previo examen de destreza y conocimientos que aplicará el Instituto de Capacitación y Profesionalización de la Dependencia y durarán en su cargo hasta en tanto no sean sustituidos sin exceder de tres años a partir de su designación."

"I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. No haber sido condenado por delito doloso;

"III. Gozar de buena fama en su lugar de residencia;

"IV. Tener como mínimo dos años de residencia en la región a que pertenece;

"V. Acreditar haber cursado por lo menos la instrucción media básica;

"VI. Tener un modo honesto de vivir, no ser adicto a estupefacientes, enervantes, psicotrópicos o cualquier sustancia que produzca un efecto similar, ni tener el hábito del alcoholismo;

"VII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, en términos de las leyes aplicables;

"VIII. Tener veinte años de edad cumplidos al día de su designación;

"IX. Aprobar el examen de destrezas y conocimientos a que se refiere el artículo anterior;

"X. Aceptar ser sujeto de capacitación permanente conforme los cursos a los que sean convocados por la Procuraduría; y,

"XI. Presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza previstas en las disposiciones aplicables."

Por otra parte, el artículo 112 de la ley referida prevé las atribuciones expresas de los agentes del Ministerio Público subalternos, a saber:

"I. Auxiliar a los Agentes del Ministerio Público en el despacho de las diligencias urgentes que aquéllos no puedan desahogar en razón de las modalidades de tiempo, lugar y ocasión en que se realizó la conducta delictiva;

"II. Elaborar el acta correspondiente de aquellas conductas que lleguen a su conocimiento y puedan ser constitutivas de delito y remitirla inmediatamente al Agente del Ministerio Público de su adscripción;

"III. Poner inmediatamente a disposición del Agente del Ministerio Público, a aquellas personas que le sean presentadas por haber sido detenidas en flagrante delito;

"IV. Cumplir las instrucciones que le gire el Agente del Ministerio Público de su adscripción, para la práctica de aquellas diligencias urgentes, tendientes al aseguramiento del lugar de los hechos, de los indicios, instrumentos del delito y protección de las víctimas del mismo;

"V. Intervenir en los juicios que se sigan ante los Juzgados de Paz, de la circunscripción territorial que le corresponda;

"VI. Respetar en el desempeño de sus atribuciones, las garantías individuales de los gobernados;

"VII. Expedir constancias o certificaciones de la denuncia por la pérdida o extravío de objetos o documentos, sin prejuzgar de la veracidad de los hechos asentados; y

"VIII. Las demás que mediante acuerdo determine el Procurador."

Aunado a lo anterior, resulta oportuno tener en cuenta que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla asigna un papel en el desarrollo de la justicia municipal a los agentes del Ministerio Público subalternos, pues al respecto, el artículo 215 prevé que la "**justicia municipal se ejercerá por los juzgados menores, juzgados de paz, juzgados calificadores y agentes subalternos del Ministerio Público, en los términos y plazos que establezcan, además de la presente Ley, las disposiciones legales aplicables.**"

En el entendido de que "**el nombramiento y atribuciones de los agentes subalternos del Ministerio Público, se regulará conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado**",⁷ es decir, la Ley Orgánica Municipal remite a los preceptos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, para efecto de regular las atribuciones que ejercen los agentes del Ministerio Público subalternos en el desarrollo de la justicia municipal.

De lo hasta aquí expuesto, es dable colegir que los agentes del Ministerio Público subalternos **cuentan con el carácter de servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla**, ya que no

⁷ "**Artículo 218.** El nombramiento y atribuciones de los agentes subalternos del Ministerio Público, se regulará conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado."

sólo se encuentran bajo el mando "directo e inmediato" del Ministerio Público, sino que realizan una función auxiliar de tal institución de seguridad pública, para lo cual la ley les encomienda facultades expresas para coadyuvar con la procuración de justicia local, como lo son, elaborar el acta correspondiente de aquellas conductas que lleguen a su conocimiento y puedan ser constitutivas de delito y remitirla inmediatamente al agente del Ministerio Público de su adscripción; poner inmediatamente a disposición del agente del Ministerio Público, a aquellas personas que le sean presentadas por haber sido detenidas en flagrante delito y cumplir las instrucciones que le gire el agente del Ministerio Público de su adscripción, para la práctica de aquellas diligencias urgentes, tendentes al aseguramiento del lugar de los hechos, de los indicios, instrumentos del delito y protección de las víctimas del mismo, aunado a que también se les permite intervenir en la justicia municipal.

En ese contexto, es claro que los agentes del Ministerio Público subalternos se constituyen como verdaderas autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, pues a tales agentes se les otorga un nombramiento oficial por parte del procurador general de Justicia de tal entidad federativa para que ejerzan facultades previstas en ley, a fin de auxiliar al Ministerio Público en cuestiones relativas a la procuración de justicia y también se les permite incidir en la justicia municipal, de ahí que resulte innegable que cuentan con los elementos y características necesarias que revisten a los servidores públicos.

Precisado lo anterior, en cuanto a determinar cuál es la responsabilidad que tienen tales servidores públicos frente a la ciudadanía derivado del incumplimiento a sus funciones o su indebido ejercicio, debe precisarse que los artículos 66 y 68 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, dan respuesta a ello, pues al respecto señalan:

"Artículo 66. Los servidores públicos de la Procuraduría y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la misma, están sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, de conformidad con lo dispuesto en el Título Noveno, Capítulo I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla."

"Artículo 68. Se podrán imponer a los servidores públicos de la Procuraduría por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en esta Ley, las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los

Servidores Públicos del Estado de Puebla, mediante el procedimiento establecido en el artículo 73 de esta Ley."

Atento a lo expuesto, se advierte que, como servidores públicos, los agentes del Ministerio Público subalternos se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla, y, por tanto, pueden ser sancionados por el incumplimiento a las obligaciones que les confiere la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

De ahí que la norma impugnada no transgrede el principio de seguridad jurídica, pues como se ha desprendido de la interpretación sistemática del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, los agentes del Ministerio Público subalternos tienen el carácter de servidores públicos y, en esa lógica, se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Finalmente, en cuanto al argumento del accionante en el sentido que existe incertidumbre en cuanto a si los agentes subalternos del Ministerio Público se encuentran o no impedidos para realizar otras actividades, debe tenerse en cuenta que el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, prevé entre otras cuestiones, que los integrantes de la Procuraduría están impedidos para **"desempeñar empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, salvo los de carácter docente, honorífico, científico, literario, electoral, de asistencia o beneficencia, que no perjudique las funciones de la dependencia, sólo por acuerdo del procurador general de Justicia, podrán desempeñarse fuera de la institución"**,⁸ de ahí que tampoco exista la inseguridad jurídica a la que alude la parte actora.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, parte I, respecto de la naturaleza jurídica de los agentes subalternos del Ministerio Público y el alcance de sus responsabilidades en el desempeño de sus funciones, relativo al Decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil trece, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

⁸ **"Artículo 53.** Los integrantes de la Procuraduría, están impedidos para:

"I. Desempeñar empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, salvo los de carácter docente, honorífico, científico, literario, electoral, de asistencia o beneficencia, que no perjudique las funciones de la Dependencia, sólo por acuerdo del procurador general de Justicia, podrán desempeñarse fuera de la Institución;

"II. Ejercer la abogacía por sí o por interpósita persona, salvo en causa propia, de su cónyuge, concubina o concubinario, de sus ascendientes o descendientes, de sus hermanos, de su adoptante o adoptado;

II. El cargo "honorífico" de los agentes subalternos del Ministerio Público y su conformidad con el artículo 127 constitucional. Una vez precisado que los referidos agentes tienen la calidad de servidores públicos, debe tenerse en cuenta que el primer párrafo del artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

"Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades."

El artículo constitucional en cita prevé el derecho a que a todo servidor público le sea otorgada una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, la cual deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

El referido derecho tiene una doble dimensión, por una parte, tiene un aspecto individual en tanto tiende a proteger al servidor público y brindarle un nivel de vida adecuado y digno, y por otra, atiende a una cuestión social, en virtud de que los salarios adecuados tiene como objeto reducir los márgenes de corrupción al interior de la administración, al servir como obstáculo para que los servidores públicos no exijan contraprestaciones extra legales por sus servicios, por lo que implican una protección para la sociedad.

A juicio de la parte actora, tal disposición constitucional es transgredida por el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, al señalar que el "**cargo de agente subalterno del Ministerio Público será honorífico**", pues el vocablo honorífico es utilizado para referirse a cargos que no cuentan con remuneración alguna.

Resulta **fundado** el motivo de disenso expuesto, en virtud de que el artículo 127 constitucional es claro y categórico al precisar que todos los ser-

III. Ejercer las funciones de tutoría, curaduría o albacea judicial, a no ser que tenga el carácter de heredero o legatario, o se trate de sus ascendientes, descendientes, hermanos, adoptante o adoptado;

IV. Ejercer o desempeñar las funciones de depositario o apoderado judicial, síndico, administrador, interventor en quiebra o concurso, notario, corredor, comisionista, árbitro o arbitrador;..."

vidores públicos deberán recibir una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, la cual deberá ser proporcional a sus responsabilidades, de ahí que no resulta asequible que el cargo de agente subalterno del Ministerio Público sea honorífico, máxime que sería desproporcionado que dichos servidores públicos cuenten con el cúmulo de obligaciones que establece que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla les impone, sin que reciban remuneración alguna por el desempeño de tales funciones de procuración de justicia, mismas que, como se ha señalado, pueden dar lugar, inclusive, a responsabilidad administrativa.

Habida cuenta, que si bien es cierto que los entes demandados sostienen que el vocablo "honorífico" no necesariamente debe ser entendido como la ausencia de remuneración, sino con el honor que deben desplegar todas las personas que asuman el cargo de agente subalterno del Ministerio Público, también lo es que, como se ha precisado, la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla señala en su artículo 53 que todos los integrantes de la Procuraduría están impedidos para "**desempeñar empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, salvo los de carácter docente, honorífico, científico, literario, electoral, de asistencia o beneficencia, que no perjudique las funciones de la Dependencia, sólo por acuerdo del procurador general de Justicia, podrán desempeñarse fuera de la Institución.**"

Asimismo, el artículo 60 del referido ordenamiento legal prevé que la Comisión de Honor y Justicia, será presidida por el procurador general de Justicia, quien tendrá voto de calidad, y estará integrada por los servidores públicos que determine el Reglamento; "**los cargos de sus integrantes serán honoríficos.**"

En esa tesitura, se advierte que el vocablo honorífico a que se refiere el legislador es utilizado comúnmente para referirse, precisamente, a la falta de remuneración por el servicio desempeñado, y si bien puede ser entendido como una condición de honorabilidad y honradez del funcionario, lo cierto es que, en aras de asegurar el cabal cumplimiento a la garantía de remuneración adecuada e irrenunciable a que se refiere el artículo 127 de la Constitución General de la República, lo procedente es declarar la **invalidéz** del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, únicamente en la parte que señala que el cargo de agente subalterno del Ministerio Público "**será honorífico**" y, en vía de consecuencia, se declara también la **invalidéz** del artículo 42 del reglamento de dicha

ley, en la porción normativa que indica que el cargo en comento **"será honorífico."**

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, parte II, respecto del cargo honorífico de los agentes subalternos del Ministerio Público y su conformidad con el artículo 127 constitucional, relativo al Decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil trece, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

A mayor abundamiento, resulta oportuno precisar que las *Directrices sobre la Función de los Fiscales*,⁹ emitidas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, señalan que, a fin de garantizar y promover la eficacia, imparcialidad y equidad de los fiscales del Ministerio Público en el procedimiento penal, en "[I]as leyes o las normas o reglamentaciones de conocimiento público se establecerán para condiciones razonables de servicio, una remuneración adecuada"; de ahí que se corrobore la conclusión alcanzada.

III. Naturaleza jurídica de la relación de los agentes subalternos del Ministerio Público frente al Estado. El accionante señala que el artículo impugnado crea incertidumbre jurídica en tanto se desconoce si los agentes subalternos del Ministerio Público deben ser sujetos del régimen establecido en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, si se trata de funcionarios de confianza conforme a la fracción XIV del mismo artículo, o bien, si son trabajadores de base.

En aras de dar respuesta a lo anterior, debe tenerse presente lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla:

"Artículo 36. El personal de la Procuraduría se organizará como sigue:

"I. Las relaciones jurídicas entre la Dependencia y los agentes del Ministerio Público, peritos y policías ministeriales, se rigen por lo establecido en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables;

"II. El personal que no forme parte del servicio de carrera; será nombrado y removido conforme a los ordenamientos legales aplicables, se considerarán trabajadores de confianza y los efectos

⁹ *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente*, celebrado en La Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ONU Doc. A/CONF.144/28/Rev. 1 p. 189 (1990).

de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento; y

"III. El personal contratado para el mejor ejercicio de las funciones del Ministerio Público se regirá por las estipulaciones del contrato correspondiente y no por los términos de esta Ley.

"El Reglamento de esta Ley señalará a los servidores públicos que, sin tener el nombramiento de agente del Ministerio Público, por la naturaleza de sus funciones, deban ejercer dichas atribuciones. Los citados servidores públicos quedarán comprendidos en la fracción II de este artículo."

Del precepto en cita, se desprende, entre otras cuestiones, que los agentes del Ministerio Público, peritos y policías ministeriales, se rigen por lo establecido en el artículo 123, Apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo que el personal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla que **"no forme parte del servicio de carrera"** se considerará de confianza y los efectos de su nombramiento se podrán dar por terminados en cualquier momento.

En ese orden, el artículo 78 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, prevé que el Servicio de Carrera de Procuración de Justicia **"comprenderá lo relativo al Ministerio Público, Peritos y Policía Ministerial"**, siendo que el artículo 37 del citado ordenamiento legal establece lo siguiente:

"Artículo 37. El Ministerio Público estará integrado **por agentes del Ministerio Público, agentes del Ministerio Público de carrera y agentes del Ministerio Público de designación especial.**

"Los servicios periciales estarán integrados por peritos de carrera y peritos de designación especial.

"La policía ministerial estará integrada por policías, policías de carrera y policías de designación especial. Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla (sic)."

Como se aprecia, los agentes subalternos del Ministerio Público no se encuentran comprendidos dentro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia, pues éste se circunscribe a los agentes del Ministerio Público, a los peritos y a la Policía Ministerial, siendo que todos ellos difieren en su naturaleza de la figura de los agentes subalternos, tanto en los requisitos de su

ingreso, como en su designación, funciones y lo relativo a su permanencia en el servicio y, por tanto, los agentes subalternos del Ministerio Público deben ser considerados como trabajadores de confianza, conforme al artículo 36, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

Máxime que el hecho de que se les excluya del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia, guarda sentido en tanto el cargo de los agentes subalternos del Ministerio Público no podrá **"exceder de tres años a partir de su designación."**

Atento a lo anterior, debe colegirse que los agentes subalternos del Ministerio Público deben ser considerados como trabajadores de confianza y, por ende, su relación con el Estado se encuentra regida por lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, constitucional.

Finalmente, no pasa desapercibido a este Tribunal Pleno que las fracciones X y XI del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, imponen a los referidos agentes la obligación de **"aceptar ser sujeto de capacitación permanente conforme los cursos a los que sean convocados por la Procuraduría"**, y **"presentar y aprobar las evaluaciones de control de confianza previstas en las disposiciones aplicables"**, empero, ello no resulta contrario a la naturaleza laboral con la que cuentan, sino por el contrario, resulta congruente con las funciones auxiliares que prestan al Ministerio Público en su calidad de trabajadores de confianza.

Al respecto, resulta oportuno tener en cuenta que la Primera Sala de esta Suprema Corte Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 1000/2004, sostuvo que el Ministerio Público es una institución que no nada más lleva a cabo sus funciones constitucionales con la participación de los agentes del Ministerio Público, sino con la de todos aquellos servidores públicos integrantes de esa institución presidida por el procurador general de la República, que contribuyen a la realización de la tarea que la norma constitucional precisa.

De ahí que si bien existen servidores públicos auxiliares del Ministerio Público que no son los titulares o encargados del ejercicio de la acción penal, tal circunstancia no conduce a considerar incongruente el hecho de que los someta a los requisitos y procedimientos de actualización y evaluaciones de control de confianza y del desempeño, pues de cualquier manera realizan

tareas delicadas e importantes relacionadas con la procuración de justicia federal.

Además de que no se debe interpretar literal y limitativamente el significado y el alcance del artículo 21 de la Constitución Federal, al grado de que no sea funcional, con la pretensión de que nadie más que el procurador general de la República o los agentes del Ministerio Público pueden participar en la misión de investigar delitos y perseguir a los responsables, y que los demás empleados no deben someterse a los requisitos y procedimientos de actualización y evaluaciones de control de confianza y del desempeño.

Habida cuenta que las evaluaciones de control de confianza y del desempeño de los servidores públicos, obedece a que también tienen como fin el obtener la depuración, desarrollo y dignificación de los responsables directa o indirectamente de la procuración de justicia, desde la óptica de que no sólo se contribuirá a la profesionalización del personal, sino que permitirá reducir los índices de corrupción; además de que las propias evaluaciones pretenden garantizar la constante profesionalización en el servicio de procuración de justicia.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 1a. I/2006 intitulada: "PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SU LEY ORGÁNICA NO ES INCONSTITUCIONAL POR CONSIDERAR A LOS PERITOS TÉCNICOS EMPLEADOS DE CONFIANZA, Y AUTORIZAR QUE SEAN SUJETOS PERIÓDICAMENTE A LAS EVALUACIONES DE CONTROL DE CONFIANZA Y DEL DESEMPEÑO."¹⁰

El criterio precedente resulta aplicable en el presente caso, pues si bien los agentes subalternos del Ministerio Público son considerados como trabajadores de confianza, ello no impide que la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla pueda someter a dichos servidores públicos a evaluaciones de control de confianza y del desempeño, dado que tales agentes auxilian en la procuración de justicia y, por tanto, esas tareas solamente se pueden confiar a empleados que por sus cualidades sean de confianza, no nada más en el sentido laboral, sino en el sentido de que tengan atributos personales eficientes y confiables.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, parte III, respecto de la naturaleza jurídica de la relación de los agentes subalternos del Ministerio Público frente al Estado, relativo al Decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil trece, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

¹⁰ Visible en la página 637, Tomo XXIII, febrero de 2006, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época.

IV. El grado académico con el que deben contar los agentes subalternos del Ministerio Público. Finalmente, la parte actora sostiene que el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla resulta inconstitucional, en virtud de que establece como requisito que los referidos servidores públicos auxiliares del Ministerio Público acrediten haber cursado por lo menos la instrucción media básica, lo cual viola el principio de profesionalismo tutelado en el numeral 21 de la Constitución Federal, pues se establece un estándar educativo que no corresponde a la relevancia y naturaleza de las funciones que desempeñan los agentes subalternos del Ministerio Público.

En principio, debe señalarse que el principio de profesionalismo consagrado en el artículo 21 de la Constitución General de la República, ordena que los elementos policiales tengan suficiente y amplia capacitación en las materias propias de la función pública, que les permita cumplir su actividad en las condiciones legales y de facto exigibles, así como distinguir entre las opciones de fuerza que están a su alcance y conocer el momento en que es necesario aplicar una u otra, de tal manera que puedan reaccionar de forma seria, acertada, proporcional y eficiente, a los estímulos externos relacionados con su actividad.

Así lo prevé la tesis P. L/2010 que se lee bajo el rubro: "FUERZA PÚBLICA. LA ACTIVIDAD DE LOS CUERPOS POLICÍACOS DEBE REGIRSE POR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, PROFESIONALISMO Y HONRADEZ."¹¹

Ahora bien, como se ha señalado, la actuación del agente subalterno del Ministerio Público se circunscribe a los siguientes aspectos: (I) auxiliar a los agentes del Ministerio Público en el "**despacho de las diligencias urgentes que aquéllos no puedan desahogar en razón de las modalidades de tiempo, lugar y ocasión en que se realizó la conducta delictiva**"; (II) elaborar el acta correspondiente de aquellas conductas que lleguen a su conocimiento y puedan ser constitutivas de delito y "**remitirla inmediatamente al agente del Ministerio Público de su adscripción**"; (III) poner inmediatamente a disposición del agente del Ministerio Público, "**a aquellas personas que le sean presentadas por haber sido detenidas en flagrante delito**"; (IV) cumplir las instrucciones que le gire el agente del Ministerio Público de su adscripción, "**para la práctica de aquellas diligencias urgentes, tendientes al aseguramiento del lugar de los hechos, de los indicios, instru-**

¹¹ Consultable en la página 52, Tomo XXXIII, enero de 2011, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época.

mentos del delito y protección de las víctimas del mismo"; (V) intervenir en los juicios que se sigan ante los Juzgados de Paz, de la circunscripción territorial que le corresponda; (VI) respetar en el desempeño de sus atribuciones, las garantías individuales de los gobernados; (VII) expedir constancias o certificaciones de la denuncia por la pérdida o extravío de objetos o documentos, **"sin prejuzgar de la veracidad de los hechos asentados"**; y (VIII) las demás que mediante acuerdo determine el procurador.

Como se aprecia, las funciones que desempeña el agente subalterno del Ministerio Público tienen como finalidad establecer un vínculo entre los agentes del Ministerio Público y los gobernados, esto es, su participación es accesoria o secundaria a la función de tales agentes ministeriales, inclusive, atendiendo a casos de urgencia en los que éstos no puedan participar en el desarrollo de la seguridad pública.

En ese tenor, resulta congruente que a los agentes subalternos del Ministerio Público se les exija un grado académico menor al que se requiere para los agentes ministeriales, en tanto sus responsabilidades se encuentran acotadas al auxilio de éstos.

En efecto, se estima que no es irrazonable exigir el grado de instrucción media básica para poder ser nombrado como agente subalterno del Ministerio Público, pues por una parte, el legislador pretendió **"fomentar la participación de los ciudadanos"** para coadyuvar en la procuración de justicia a través de esta figura, siendo que más que atender a un perfil técnico en este encargo, se pretendió privilegiar la honorabilidad y calidad moral como las cualidades que se buscan para dicho servicio público y, por otra, tal función auxiliar deriva de la necesidad que tiene el Estado de Puebla para poder atender de manera más eficiente la problemática delincriminal en el que se encuentra inmerso. En efecto, de la exposición de motivos respectiva, se señaló lo siguiente:

"Por otra parte, cabe hacer mención que Puebla se encuentra como la tercera Entidad con más delitos del fuero común en el país en 2013, pues tan sólo en enero se registraron 7 mil 207 delitos, según cifras del secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y de la Secretaría de Gobernación Federal (SEGOB).

"Hasta el 2010 en el Estado de Puebla habían aproximadamente 5,779.829 (cinco, millones setecientos setenta y nueve mil ochocientos veintinueve) habitantes, ocupando nuestro Estado el quinto lugar a nivel nacional por su número de habitantes (INEGI), los cuales el Estado a través de sus dependen-

cias, en este caso la Procuraduría General de Justicia, tiene la obligación de velar que se respeten los derechos humanos de todos los poblados.

"Es también por lo que la presente reforma nos obliga tomar en consideración lo relacionado con los agentes del Ministerio Público subalterno, que es una figura con atribuciones de procuración de justicia, que deberán ser otorgadas por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado y su Reglamento, siendo de vital importancia mejorar los perfiles de quienes participan en ellas."

Asimismo, no debe perderse de vista el contexto en el que los referidos agentes desarrollan su función, pues como incluso lo sostiene la propia demandante, los agentes subalternos del Ministerio Público desempeñan su labor en el ámbito municipal y su función auxiliar se lleva a cabo en comunidades donde no hay Ministerio Público, lo que cobra relevancia al tomar en cuenta que **"el Estado de Puebla con 217 Municipios. No en todos ellos hay una agencia formal del Ministerio Público en todos ellos. En cambio, la red de juzgados municipales y de jueces de paz en la entidad federativa alcanzan poblados lejanos, de difícil acceso o comunidades indígenas. En esas instancias de justicia a nivel comunitario, participa el agente del Ministerio Público subalterno."**

Como se aprecia, la importancia de los agentes subalternos del Ministerio Público, radica en la posibilidad de que los poblados lejanos o comunidades indígenas, cuenten con al menos, servidores públicos auxiliares de procuración de justicia y, atendiendo a esa realidad, resulta razonable que el legislador no haya establecido un requisito mayor a la instrucción media básica para poder aspirar a tal cargo.

Máxime que la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla exige como requisito para ingresar como agente subalterno del Ministerio Público **"aprobar el examen de destrezas y conocimientos"** que aplique el Instituto de Capacitación y Profesionalización de la Dependencia, aunado a que tal agente debe **"aceptar ser sujeto de capacitación permanente conforme los cursos a los que sean convocados por la Procuraduría"**, de ahí que el grado de instrucción media básica no basta para poder ser nombrado por el procurador de Justicia del Estado como agente subalterno del Ministerio Público, sino que los aspirantes deberán aprobar un examen de destrezas y conocimientos, aunado a que, una vez en el cargo, son sujetos de capacitación conforme a los cursos que establece la propia Procuraduría, lo que coadyuva a que se atienda al principio de profesionalismo que tutela el artículo 21 constitucional.

Atento a las anteriores consideraciones, se estima que el artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, no resulta inconstitucional por el hecho de que establezca, como requisito para ser nombrado como agente subalterno del Ministerio Público, acreditar haber cursado por lo menos la instrucción media básica.

SEXTO.—**Efectos.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se establece que la declaratoria de invalidez del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, en la porción normativa que señala que el cargo de agente subalterno del Ministerio Público "**será honorífico**", surtirá plenos efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso de ese Estado, en los términos señalados en el considerando quinto.

Además, la declaración de invalidez que en vía de consecuencia se determinó respecto del artículo 42 del reglamento de dicha ley, en la porción normativa que indica "**será honorífico**", surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al gobernador del Estado de Puebla.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, en la porción normativa que indica "**será honorífico**", contenido en el Decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil trece, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y, en vía de consecuencia, del diverso 42 del Reglamento de dicha ley, en la porción normativa que indica "**será honorífico**", en los términos precisados en el considerando quinto de esta sentencia; en la inteligencia de que las referidas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos cuando se notifiquen estos puntos resolutivos, respectivamente, al Congreso del Estado de Puebla de Zaragoza la de la porción normativa de la referida ley, y al gobernador de esa entidad federativa la de la citada porción del mencionado reglamento.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, parte IV, respecto del grado académico con el que deben contar los agentes subalternos del Ministerio Público, relativo al Decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil trece, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, respecto a los efectos de la declaratoria de invalidez del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado de Puebla, en la porción normativa que indica "**será honorífico**", contenido en el Decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil trece, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y, en vía de consecuencia, del diverso 42 del Reglamento de dicha ley, en la porción normativa que indica "**será honorífico**".

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales respecto de los considerandos primero, tercero y cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando segundo, relativo a la oportunidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en sus partes I, II y IV, respectivamente: naturaleza jurídica de los agentes subalternos del Ministerio Público y el alcance de sus responsabilidades en el desempeño de sus funciones, el cargo "honorífico" de los agentes subalternos del Ministerio Público y su conformidad con el artículo 127 constitucional, y el grado académico con el que deben contar los agentes subalternos del Ministerio Público.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto,

relativo al estudio, en su parte III: naturaleza jurídica de la relación de los agentes subalternos del Ministerio Público frente al Estado. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a las sesiones de quince y dieciséis de junio de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de diciembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 2 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en la acción de inconstitucionalidad 3/2014, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciséis de junio de dos mil quince.

1. Como anuncié en la sesión plenaria de veintiuno de octubre de dos mil catorce,¹ desde mi entendimiento, la acción de inconstitucionalidad de referencia se hizo valer en tiempo, en el entendido de que el plazo de treinta días naturales que establece el numeral 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para su presentación,² puede que-

¹ Al discutirse el proyecto original sometido a la consideración de este Alto Tribunal, en el que se propuso sobreeser la acción de inconstitucionalidad de referencia al estimarse que su presentación había sido extemporánea.

² "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado

dar sujeto a suspensión, sin que ello implique trastocar los citados días naturales en días hábiles.

2. Lo anterior, en virtud de que por razones de seguridad jurídica, era inviable apartarse del contenido de los Acuerdos Generales emitidos por este Alto Tribunal, específicamente, el aprobado en sesión privada de dos de diciembre de dos mil trece, en el que sustancialmente se determinó que serían inhábiles –no corriendo términos– los días en que funcionaría la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones, es decir, del catorce de diciembre de dos mil trece al uno de enero de dos mil catorce.
3. Cabe precisar que de esta última determinación sólo quedaron exceptuadas las "acciones de inconstitucionalidad en materia electoral" y la que nos atañe, promovida por el procurador general de la República, no era en dicha materia, pues tuvo como propósito que se declarara la invalidez del ordinal 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, reformado mediante Decreto publicado en el periódico oficial de esa entidad federativa el veintinueve de noviembre de dos mil trece.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de diciembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente del Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 3/2014 promovida por el procurador general de la República.

Tema del voto: ¿Cómo deben computarse los plazos durante el periodo de receso de la Suprema Corte para la promoción de acciones de inconstitucionalidad?

El procurador general de la República promovió la acción de inconstitucionalidad 3/2014,¹ en contra del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, por considerar que transgrede los artículos 5o., 14, 16, 21 y 127 de la Constitución Federal, bajo los siguientes aspectos:

- Si los agentes subalternos del Ministerio Público: (I) son servidores públicos; (II) cuál es el alcance de las responsabilidades en que pueden incurrir en el desempeño de sus funciones; y, (III) cuál es la naturaleza jurídica de su relación con el Estado, esto es, si son trabajadores de base, confianza, o en su caso, cuentan con una relación administrativa.
- Si el hecho de que el cargo de agente subalterno del Ministerio Público sea "honorífico", resulta contrario a los preceptos 5o. y 127 de la Constitución Federal.
- Si conforme al principio de profesionalismo tutelado en el artículo 21 constitucional, es adecuado que para acceder al cargo de agente subalterno del Ministerio Público, baste con acreditar un nivel de instrucción media básica.

sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

¹ Esta acción se resolvió en sesión pública del Tribunal Pleno de 16 de junio de 2015.

Sin embargo, en este voto únicamente me referiré a la forma en que debe realizarse el cómputo para la presentación de las acciones de inconstitucionalidad en los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²

La sentencia considera oportuna la presentación de la demanda, y precisamente tomando en cuenta que la norma impugnada se publicó el viernes veintinueve de noviembre de dos mil trece, el plazo corrió del sábado treinta de dicho mes al veintinueve de diciembre siguiente, al haberse presentado el día hábil siguiente, esto es, el dos de enero de dos mil catorce, se concluye que la demanda se promovió de manera oportuna.

Si bien, llegó a la misma conclusión que la sentencia, en el sentido de que, en efecto, fue oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad, pienso que de conformidad con los artículos 3o. y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,³ no deberían computarse el plazo en los periodos de receso de este Alto Tribunal.

Conforme a mi interpretación, el cómputo en la presentación de la demanda debió hacerse de la siguiente manera:

La norma impugnada, como ya lo dije, se publicó el veintinueve de noviembre de dos mil trece, por lo que el accionante tenía desde el veintinueve de noviembre hasta el inicio del periodo de receso, catorce días contados naturalmente a partir del sábado treinta hasta el viernes trece de diciembre que fue el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre (artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación); el periodo de receso transcurrió del catorce de diciembre, al primero de enero de dos mil catorce, tiempo en el que, en mi opinión, no debieron transcurrir los plazos conforme al artículo 3o., fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia, y el conteo natural de los días debió retomarse a partir del jueves dos de enero para concluir el diecisiete de enero del mismo año. Por lo tanto, si la demanda se presentó el dos de enero de dos mil catorce, debe ser considerada como presentada en tiempo, pero con esta interpretación, en el sentido de que, de conformidad con el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria de la materia, los plazos no deben computarse durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

² El apartado de oportunidad fue aprobado por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

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

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

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

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

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

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

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de diciembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 3/2014, promovida por el procurador general de la República.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el dieciséis de junio de dos mil quince, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó la invalidez del artículo 111 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla.

En tal virtud, si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que, me separo de diversas consideraciones, específicamente relativas a la oportunidad del presente medio de control constitucional, como se expondrá a continuación:

Conforme al considerando **SEGUNDO** del proyecto que se consulta, se establece que de acuerdo al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

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

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

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

Al respecto, el procurador general de la República aduce que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los días que comprenden el segundo periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, no deben considerarse para efectuar el cómputo del plazo antes referido y, por ende, debe estimarse que la acción ejercitada es oportuna.

Ahora bien, el decreto por el que se dio a conocer la norma impugnada fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el **veintinueve de noviembre de dos mil**

trece y, por tanto, es evidente que dentro del referido plazo queda comprendido el segundo periodo de receso de este Alto Tribunal correspondiente al año dos mil trece, el cual transcurrió del catorce de diciembre del año en cita al uno de enero de dos mil catorce, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, denominado "Disposiciones Generales", que establece:

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

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

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

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

Dicho precepto prevé las reglas aplicables para efectuar el cómputo de los plazos que deben observarse dentro de los procedimientos relativos a las acciones de inconstitucionalidad, esto es, después de iniciado el procedimiento, tan es así que en su fracción I señala que los plazos comenzarán a correr al día siguiente al en que surta efectos la notificación, siendo que este acto procesal –sólo puede verificarse después de presentada la demanda y no antes–.

Se afirma lo anterior, toda vez que los artículos 24, 25 y 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente, señalan:

"**Artículo 24.** Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designará, según el turno que corresponda, a un Ministro instructor a fin de que ponga el proceso en estado de resolución."

"**Artículo 25.** El Ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontraré motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano."

"**Artículo 64.** Iniciado el procedimiento conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. ..."

Del análisis armónico de los numerales transcritos, se advierte que el procedimiento relativo a las acciones de inconstitucionalidad **inicia con el acuerdo que tiene por presentada la demanda y designa al Ministro instructor**, el que podrá desecharla en caso de encontrar un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, o

bien, dar vista a las autoridades que emitieron y promulgaron la norma impugnada a efecto de que rindan su informe respectivo, dentro del plazo de quince días –contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo respecto–.

En esa tesitura, en la sentencia se estima que, la regla general que se prevé en la fracción III del artículo 3o. de la ley de la materia, relativa a que los plazos se suspenderán durante los periodos de receso de este Alto Tribunal, no es aplicable tratándose del plazo previsto para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

Lo anterior cobra relevancia, al tener en cuenta que el Tribunal Pleno estimó conveniente crear una Comisión de Receso –integrada por dos Ministros o más–, para que en los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia, dicte los acuerdos relativos a los asuntos jurisdiccionales, cuya instrucción le corresponda a ésta, como es el que debe recaer a la presentación de una demanda relativa a una acción de inconstitucionalidad.

Por lo que se concluye que, el plazo de treinta días naturales previsto constitucional y legalmente para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad no se suspende durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tan es así, que la Comisión de Receso se creó, precisamente, para dictar los acuerdos de trámite que correspondan a las respectivas demandas que se presenten durante esos periodos, en aras de tutelar el derecho de acceso a la justicia que tutela el artículo 17 de la Constitución General de la República, dado que en los periodos de receso únicamente son inhábiles los sábados y domingos, así como el uno de enero.

Por tanto, acorde al estudio, para determinar si la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente, **se consideraron todos los días naturales** que transcurrieron a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, hasta la presentación de la demanda ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la inteligencia de que si el último día del plazo corresponde a un día inhábil, entonces deberá estimarse que su presentación es oportuna si ello se realizó al siguiente día hábil.

Al efecto, debe señalarse que el precepto legal impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el viernes veintinueve de noviembre de dos mil trece. Por tanto, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el sábado treinta de noviembre **y concluyó el domingo veintinueve de diciembre de esa anualidad.**

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **hasta el jueves dos de enero de dos mil catorce**, sin embargo, se estimó que en el presente caso no debía desecharse por extemporánea la acción intentada, toda vez que este Tribunal Pleno, mediante sesión privada de dos de diciembre de dos mil trece, en términos de lo establecido en el punto primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013, por unanimidad de once votos determinó que **"únicamente para efectos del cómputo de plazos dentro de los juicios de la competencia de este Alto Tribunal, con la salvedad de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, serán días inhábiles los**

que comprendan el periodo de funcionamiento de la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones del presente año, es decir, del catorce de diciembre de dos mil trece al primero de enero de dos mil catorce."

Desde mi óptica, los periodos de receso no son días inhábiles, sino que dentro de los periodos de receso existen días inhábiles, los cuales se establecen en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Si consideramos inhábiles todos los días del periodo de receso, no podría actuar la Comisión de Receso en aquellos asuntos en donde hay temas urgentes.

No puedo compartir la aseveración de que todo el periodo de receso sea inhábil, pues considero que, en atención a lo que establece el artículo 3o., fracción III, de la ley reglamentaria, el plazo empieza a correr a partir de la notificación del acto que se pretende impugnar en la acción de inconstitucionalidad, y no creo que se refiera exclusivamente a los plazos que se dan una vez iniciado el procedimiento respectivo, ya que dicho numeral no constituye ninguna especificación en ese sentido. Desde esa perspectiva, me parece, que llegado el periodo de receso, se suspende el plazo respectivo, y se reanuda a partir de que termina el periodo de receso, continuando el cómputo del plazo respectivo.

Así es que, desde mi perspectiva, a partir del dos de enero se reanudó el plazo que quedó suspendido el dieciséis de diciembre, día en que entró en receso esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por ese motivo, considero que la presentación de la acción es oportuna, y mi voto es –con todo respeto– en contra de la propuesta del proyecto.

Este voto se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. APORTACIONES AL FONDO DE PENSIONES A CARGO DE LOS PENSIONISTAS. VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN RELACIÓN CON LOS TRABAJADORES EN ACTIVO (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 16 Y 19 DE LA LEY DE PENSIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ).

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 101/2014.

Formulo el presente voto para expresar las consideraciones que fundamentaron mi posicionamiento en la acción de inconstitucionalidad 101/2014, que abordó el análisis en torno a la validez constitucional de diversos artículos de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

En este tenor, expongo, en primer término, las razones que motivaron mi voto en contra de la declaratoria de validez del artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz. Posteriormente, se desarrolla la argumentación propuesta para resolver la declaratoria de invalidez de los artículos 16 y 19 del mismo ordenamiento.

1. Consideraciones de la mayoría en torno a la validez del artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

La mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la validez del artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz que prevé la prohibición de retirar los intereses de las cuotas aportadas por los trabajadores, en caso de retiro anticipado.

Lo anterior, pues estimaron que el sistema del que forma parte el artículo impugnado no es de cuentas individuales, donde las aportaciones de los trabajadores van a una cuenta propia, sino de reparto, es decir, está basado fundamentalmente en el concepto de solidaridad y, en consecuencia, las aportaciones de todos y cada uno de sus miembros integran un mismo fondo, cuya finalidad es financiar la totalidad de la seguridad social.

En la misma línea, la mayoría consideró que el pago del monto total de la indemnización a que se refiere el artículo 59 de la ley, no genera deuda para el instituto pensionario, pues al no insertarse en un sistema de cuentas individuales o de inversión, no genera intereses. Además, se resolvió que las aportaciones del trabajador al instituto se integran, invierten y administran para garantizar las prestaciones y servicios de seguridad social de los trabajadores, no para otorgar una ganancia financiera al trabajador que aporta.

1.1 Razones del disenso.

En mi concepto, para abordar el análisis de constitucionalidad que nos ocupa se ha de distinguir entre el derecho de seguridad social a una pensión y el derecho de propiedad sobre cuotas aportadas y los intereses o beneficios que éstas generan.

El derecho a una pensión está sujeto a ciertas condiciones de ley como la edad o el tiempo de cotización y, en este sentido, es dable afirmar, como lo hizo la mayoría, que este derecho constituye una expectativa de derecho.

Sin embargo, el artículo 59 de la ley regula precisamente un supuesto en el que el trabajador **no** tiene derecho a una pensión, precisamente porque decide retirarse del trabajo anticipadamente.

En este contexto, es que considero que el derecho del trabajador de retirar sus cuotas anticipadamente se ha de distinguir del derecho o de la expectativa de recibir una pensión. El supuesto de retiro anticipado previsto en el artículo 59 implica la "renuncia" del trabajador a su pensión.

Así, llego a la convicción de que el trabajador que opta por un retiro anticipado tiene derecho de retirar tanto las cuotas que aportó durante su vida laboral, como también a los beneficios que éstas generaron. Estas cuotas constituyen el patrimonio del trabajador y, si bien es cierto que éste se integró, invirtió y administró por el instituto de pensiones, esto no implica que sea propiedad de éste.

El artículo 123 constitucional, apartado B, fracción XI, que sirvió como parámetro para el análisis del resto de los conceptos de invalidez, consagra el derecho a la seguridad

social como un derecho humano de prevención en favor del trabajador. En este sentido, interpreto que las cuotas aportadas por el trabajador al sistema de pensiones conforman un ahorro fundamental y que privarlo de los beneficios económicos que generaron sus cuotas deviene contrario al Texto Constitucional.

En este tenor, a diferencia de la mayoría, concluyo que la limitación establecida por el legislador local en el artículo 59 no persigue un fin constitucionalmente válido, pues afecta el principio de prevención social que rige los derechos humanos de seguridad social, vulnerando además el principio pro persona consagrado en el artículo 1o. constitucional.

En el mismo sentido en que me he pronunciado en reiteradas ocasiones, considero que la estrategia de financiamiento de los sistemas de seguridad social no constituye una justificación constitucionalmente válida para limitar los derechos humanos. En consecuencia, si bien es cierto que el legislador podría establecer modalidades de entrega de las cuotas del trabajador que decide retirarse anticipadamente, en aras de mantener la estabilidad del instituto de pensiones, también lo es que desconocer el derecho de propiedad del trabajador sobre la integridad de sus aportaciones deviene contrario al Texto Constitucional.

En ese sentido, si un trabajador opta por el retiro de sus cuotas, tiene derecho a disfrutar cabalmente de las aportaciones que generó a lo largo de toda su vida laboral, lo que se traduce en que éstas no deben sufrir demérito o disminución alguna. En consecuencia, se configura la obligación del instituto de reintegrar las cuotas y sus actualizaciones.

En este tenor, en mi concepto, debió declararse la invalidez de la porción normativa que dice "lo anterior sin considerar los intereses que generaron dichas cuotas" del primer párrafo del artículo 59 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

2. Consideraciones de la mayoría en torno a la invalidez de los artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

Por unanimidad el Pleno de la Suprema Corte de Justicia determinó que los artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz eran inconstitucionales al estimar que resulta inequitativo que los pensionados cubran una aportación al sistema de pensiones. En este sentido, se analizó la constitucionalidad de los artículos a la luz de los principios de equidad y seguridad social.

Se resolvió que la situación que vive un trabajador no es la misma que la de un pensionado, pues el primero goza de ciertas características como la percepción de un salario por un trabajo personal subordinado, la potencialidad de ascenso por escalafón, la suma de años por antigüedad, así como la expectativa de derecho de que cuando se cubran los requisitos de edad y tiempo de cotización pueda acceder a una jubilación; mientras que al pensionado ya no se le atribuye ninguna de estas características, pues su ingreso sólo dependerá de lo fijado por la ley y de los distintos índices para su actualización y no de los elementos que componen una relación de trabajo subordinada, por lo que ya no espera una mejora o cambio en sus prestaciones.

Asimismo, el Pleno consideró que la aportación que hace el trabajador en activo al fondo de seguridad social se actualiza en el curso de su vida activa y no cuando está jubi-

lado o pensionado; por lo que el artículo impugnado, al obligar a los pensionados o jubilados a aportar, ya sea para su propia pensión o jubilación o para los trabajadores en activo que en un futuro se jubilen, es contrario a los artículos 1o. y 123 de la Constitución.

Por otro lado, se resolvió que la distinción entre trabajadores y pensionados se encuentra establecida en la propia Constitución, por lo que la igualdad de trato entre ambos en cuanto al aporte para el sostenimiento de los sistemas de seguridad social no encuentra justificación constitucional.

Por tal motivo, el Pleno determinó la inconstitucionalidad de los artículos 16 y 19 de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz y decretó la invalidez de la porción normativa que indica "pensionistas" del párrafo primero del artículo 16; la porción normativa que indica "y pensiones gravables" del segundo párrafo del artículo 16; así como del artículo 19 en su totalidad, todos de la Ley de Pensiones del Estado de Veracruz.

2.1. Consideraciones adicionales a la resolución de la mayoría.

Si bien comparto el sentido, así como las consideraciones de la resolución del Tribunal Pleno en cuanto a declarar la invalidez de los artículos de referencia, en mi concepto, aunado a la vulneración de los principios de equidad y de seguridad social, también se verifica una violación al principio de no regresividad previsto en el artículo 1o. constitucional.

En efecto, considero que el cambio que implica mudar de un sistema de seguridad social que establecía la obligación de aportar al fondo de pensiones durante la vida laboral activa, a uno que obliga a los pensionados a seguir aportando se traduce en una medida regresiva que afecta los derechos de los trabajadores en activo. Pues éstos, si bien no cumplen las condiciones para pensionarse, lo cierto es que ingresaron a un régimen de seguridad social que establecía mejores condiciones que las actuales.

En este tenor, la medida del legislador estatal implica un menoscabo a un derecho ya reconocido a favor de los trabajadores en activo, pues se disminuyen sus prestaciones de seguridad social en el momento en que se le obliga, no sólo a aportar mientras están activos, sino una vez ya pensionados y, consecuentemente, se disminuye el monto de su pensión.

Así, considero regresivo al goce de derechos fundamentales que los trabajadores en activo entren a un sistema que no contempla que los pensionados tengan que pagar algún porcentaje para el sostenimiento del sistema de pensiones y, posteriormente, se modifique esta condición, trastocando el principio de solidaridad pensionaria que es pilar fundamental de todo sistema de seguridad social.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 101/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo I, octubre de 2015, página 635.

I. COALICIONES. INCOMPETENCIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULARLAS (DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35, FRACCIÓN VI, 75, FRACCIÓN I, Y 76 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

II. DERECHO AL VOTO ACTIVO. RESTRICCIÓN A LAS PERSONAS SUJETAS A PROCESO PENAL DESDE EL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, AL TENOR DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME CONSISTENTE EN QUE LA RESTRICCIÓN RESPECTIVA SÓLO OPERA CUANDO EL INCUPLADO ESTÁ PRIVADO DE LA LIBERTAD).

III. DERECHO AL VOTO ACTIVO. RESTRICCIÓN A LAS PERSONAS EN ESTADO DE INTERDICCIÓN Y CON ENFERMEDADES MENTALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN V, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IV. DERECHO AL VOTO ACTIVO. RESTRICCIÓN A LAS PERSONAS AISLADAS EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS O PRIVADOS PARA ENFERMOS MENTALES O EBRIOS CONSUECUDINARIOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN V, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

V. DERECHO AL VOTO ACTIVO. RESTRICCIÓN A LAS PERSONAS AISLADAS EN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS O PRIVADOS PARA TOXICÓMANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, FRACCIÓN V, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VI. COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL. REQUISITO DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE TENER MÍNIMO 21 AÑOS DE EDAD CUMPLIDOS A LA FECHA DE SU DESIGNACIÓN (DESESTIMACIÓN DE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 102, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VII. OBSERVADORES ELECTORALES. REQUISITO DE NO SER O HABER SIDO PARTE DE UNA ASOCIACIÓN POLÍTICA PARA PARTICIPAR (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VIII. ELECCIONES EXTRAORDINARIAS. REALIZACIÓN EN CASO DE EMPATE EN LOS RESULTADOS DE UNA ELECCIÓN (DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IX. ELECCIONES EXTRAORDINARIAS. COMPETENCIA DEL CONSEJO GENERAL DE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL PARA CONVOCARLAS (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, 96 Y 97 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

X. PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULARLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XI. DERECHO DE REPRESENTACIÓN ANTE LOS ORGANISMOS ELECTORALES. PÉRDIDA DE ESTE DERECHO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS CUANDO NO POSTULEN CANDIDATOS PARA LA ELECCIÓN DE QUE SE TRATA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA PROHIBICIÓN DE DENIGRAR A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS POLÍTICOS ES ADICIONAL A LOS CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 40, FRACCIÓN XII, Y 162, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS CORRESPONDIENTES QUE INDICAN "QUE DENIGRE A LAS INSTITUCIONES Y A LOS PARTIDOS" Y "QUE DENIGREN A LAS INSTITUCIONES, A LOS PROPIOS PARTIDOS O").

XIII. ACTIVIDAD ELECTORAL. CONCLUSIÓN DEL PERIODO ORDINARIO EL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO DE LA JORNADA ELECTORAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 92, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIV. FISCALIZACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS. PRÁCTICA DE AUDITORÍAS Y VERIFICACIONES RESPECTO DE SUS INGRESOS Y EGRESOS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XV. SECRETARÍA EJECUTIVA DE LA COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL. ESTABLECIMIENTO DE SUS FUNCIONES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES Y OBLIGACIONES, ASÍ COMO DEL PERSONAL NECESARIO PARA SU CORRECTO FUNCIONAMIENTO (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 99, 100 Y 101 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVI. CÓMPUTO DE VOTOS. REGULACIÓN DE LAS MESAS AUXILIARES DE CÓMPUTO (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 108, 109, 110, 111, 112, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260 Y 261 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVII. TOPES DE GASTOS DE CAMPAÑA. INCLUSIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE DESPENSAS Y PROPAGANDA UTILITARIA EN ESTE RUBRO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 175, FRACCIÓN I, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVIII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE LA PRIMERA Y SEGUNDA CURULES A TODO PARTIDO CUYA VOTACIÓN CONTenga UNA O DOS VECES EL PORCENTAJE MÍNIMO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 266, FRACCIÓN I, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIX. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES POR ESTE PRINCIPIO CONSIDERANDO LA VOTACIÓN EFECTIVA Y EL COCIENTE ELECTORAL (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 265, PÁRRAFO TERCERO, 266, FRACCIÓN II, Y 267 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XX. CÓMPUTO DE VOTOS. REALIZACIÓN POR PARTE DE LAS COMISIONES MUNICIPALES ELECTORALES PARA LA RENOVACIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 269, FRACCIÓN V, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXI. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PORCENTAJE MÍNIMO DE TRES POR CIENTO PARA LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS POR ESTE PRINCIPIO PARA MUNICIPIOS DE MÁS DE VEINTE MIL HABITANTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 270, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "O EL DIEZ POR CIENTO DE LOS

VOTOS EMITIDOS SI EL MUNICIPIO TIENE MENOS DE VEINTE MIL HABITANTES").

XXII. INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL. DISMINUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 278, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXIII. JURISPRUDENCIA EN MATERIA ELECTORAL EMITIDA POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PREVISIÓN LEGAL DE SU APLICACIÓN SUPLETORIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 288, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "Y EN ESTE ORDEN, LAS TESIS JURISPRUDENCIALES QUE EN MATERIA ELECTORAL HAYAN SIDO EMITIDAS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO").

XXIV. MULTAS. DESCRIPCIÓN DE LAS CONDUCTAS DE PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, ASPIRANTES, PRECANDIDATOS O CANDIDATOS QUE HABRÁN DE SER SANCIONADAS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 347 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXV. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL CONGRESO LOCAL PARA FIJAR EL PORCENTAJE PARA LA ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES POR ESTE PRINCIPIO (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 263, FRACCIÓN I, Y 265 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXVI. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. DEBATES DE CARÁCTER OBLIGATORIO Y RESTRICCIONES DE DIPUTADOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES PARA PARTICIPAR EN ELLOS (DESESTIMACIÓN DE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 153, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXVII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIÓN TEMPORAL DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS PARA SER REGISTRADOS COMO CANDIDATOS INDEPENDIENTES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 191, FRACCIÓN III, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXVIII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. REQUISITO DEL PORCENTAJE DE LA LISTA NOMINAL PARA EL RESPALDO CIUDADANO RESPECTIVO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 204 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXIX. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. REQUISITOS PARA LA CONCESIÓN DEL USO DE LOCALES DE PROPIEDAD PÚBLICA (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 156, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXX. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. UBICACIÓN DE SUS EMBLEMAS EN LA BOLETA ELECTORAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 188, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXI. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. DISEÑO DE LA BOLETA ELECTORAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 189 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. CERTIFICACIÓN DE SU INSCRIPCIÓN EN LA LISTA NOMINAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 200 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXIII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. PLAZO PARA LA OBTENCIÓN DEL RESPALDO CIUDADANO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 203 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXIV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. PREVALENCIA DE LA PRIMERA MANIFESTACIÓN DE RESPALDO CIUDADANO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 205, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXV. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. OBLIGACIONES DE LOS ASPIRANTES REGISTRADOS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 207, FRACCIÓN V, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXVI. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SUS EMBLEMAS Y COLORES NO PODRÁN SER IGUALES O SEMEJANTES A LOS UTILIZADOS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EXISTENTES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 213, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXVII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SUPUESTOS PARA NEGAR SU REGISTRO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 215 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXVIII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. IMPOSIBILIDAD DE SER SUSTITUIDOS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 216, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXXIX. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. DISTRIBUCIÓN DE SU FINANCIAMIENTO PÚBLICO (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 224 Y 225 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XL. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. RESTRICCIONES A SU FINANCIAMIENTO QUE NO PROVENGA DEL ERARIO PÚBLICO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 342 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XLI. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. CONSTITUCIÓN DE UNA FIANZA PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES QUE SE LES IMPONE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 197, FRACCIÓN VIII, 210, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA "A LA CONSTITUCIÓN DE LA FIANZA SEÑALADA EN LA CONVOCATORIA", Y 213, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XLII. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. PRERROGATIVAS Y DERECHOS (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 217 DE LA LEY ELECTORAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 38/2014 Y SUS ACUMULADAS 91/2014, 92/2014 Y 93/2014. PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, PARTIDO DEL TRABAJO, MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 2 DE OCTUBRE DE 2014. PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por escritos presentados el veinticuatro de julio y el siete de agosto de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Corres-

pondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Diego Guerrero Rubio y Jorge Legorreta Ordorica, ostentándose como secretario técnico y secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México, respectivamente; Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez, Ricardo Cantú Garza, Alejandro González Yáñez, Pedro Vázquez González, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos, ostentándose como miembros de la Comisión Coordinadora Nacional del Partido del Trabajo; Dante Alfonso Delgado Rannauro, Jaime Álvarez Cisneros, Jesús Armando López Velarde Campa, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Mejía Berdeja, José Juan Espinosa Torres, Juan Ignacio Samperio Montañó y Nelly del Carmen Vargas Pérez, así como María Elena Orantes López, ostentándose como miembros de la Comisión Operativa Nacional y de la Coordinadora Ciudadana Nacional de Movimiento Ciudadano; y Gustavo Enrique Madero Muñoz, ostentándose como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, promovieron acción de inconstitucionalidad en la que solicitaron la invalidez de los artículos: 8, fracciones III y V, 11, 15, párrafo primero, fracción II, 16, 23, 35, fracción VI, 38, párrafo primero, fracción I, segundo párrafo, 40, fracción XII, 45, fracción II, inciso b), 60, 74, 75, 76, 92, último párrafo, 96, 97, fracción IV, 99 a 101, primer párrafo, del artículo 102, fracción III, 108 a 112, 153, 156, fracciones I y II, 162, primer párrafo, 175, 188, fracción II, 189, 191, 196, párrafo segundo, fracción III, 197, fracción VIII, 200, párrafo primero, fracción II, 203, 204, 205, fracción II, 207, fracciones II y V, 209 a 213, 215, 216, párrafo tercero, 217, 224 y 225, 246 y 247, 254 a 261, 263, fracción I y 265, 266, fracciones I y II, 267, 269, fracción V, 270, fracción II y el tercer párrafo, 278, 288, 331, fracción V y 347, todos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, emitida y promulgada por el Congreso y el gobernador del Estado y publicada en el Periódico Oficial del Estado el ocho de julio de dos mil catorce.

2. SEGUNDO.—Los partidos políticos impugnantes expusieron los conceptos de invalidez que estimaron pertinentes y narraron los antecedentes de la impugnación.

3. TERCERO.—Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman violentados son los artículos: 1o., 6o., 7o., 9o., 14, 16, primer párrafo, 17, 35, fracciones I, II y III, 36, fracciones IV y V, 39, 40, 41, bases I, II y III, apartado C, IV y V, 105, fracción II, 116, fracciones II y IV, 124, 133 y 135, así como el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, asimismo, los artículos 14, punto 1, 16, 19, párrafo 3, inciso a) y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 11 y 13, párrafo 1, inciso a), 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o. y 7o. de la Carta Democrática Interamericana.

4. CUARTO.—Mediante proveído de veinticinco de julio de dos mil catorce, el Ministro José Fernando Franco González Salas, integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al primer periodo de dos mil catorce, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número **38/2014** y dar vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes.

5. Por diverso proveído de cuatro de agosto de dos mil catorce, se ordenó turnar el asunto a la **Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas** para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

6. Por acuerdos de once y doce de agosto de dos mil catorce, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad bajo los números **91/2014, 92/2014 y 93/2014**, y turnar los asuntos a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo. Asimismo, con fundamento en el artículo 69, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, se decretó la acumulación de las referidas acciones de inconstitucionalidad.

7. QUINTO.—Al rendir su informe y contra-argumentar las posiciones de los partidos impugnantes, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León hizo valer sus argumentos para sostener la validez de las normas cuestionadas.

8. SEXTO.—El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, al rendir su informe, hizo valer sus argumentos para sostener la validez de la norma impugnada.

9. SÉPTIMO.—Una vez recibidos los informes de las autoridades, los alegatos de la procuradora general de la República y, al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el **diecisiete de septiembre de dos mil catorce**, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas.

CONSIDERANDO:

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

Ley Electoral para el Estado de Nuevo León y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. SEGUNDO.—Oportunidad. Corresponde determinar si la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada de manera oportuna. En efecto, el primer párrafo del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

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

12. Por tanto, el plazo para la presentación de la acción es de treinta días naturales y su cómputo correrá a partir del día siguiente de aquel en que se hubiere publicado la norma impugnada. Así, las normas generales que se combaten fueron publicadas mediante el Decreto 180, el martes ocho de julio de dos mil catorce en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. Por tanto, el plazo para la interposición de la presente acción transcurrió del día nueve de julio y feneció el jueves siete de agosto de dos mil catorce.

13. En el presente caso, si los escritos de acción de inconstitucionalidad fueron presentados el veinticuatro de julio y el siete de agosto de dos mil catorce en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal,¹ resulta claro que dichos escritos fueron presentados en forma oportuna.

14. Ahora bien, este Tribunal Constitucional procede a examinar, de manera oficiosa, las diversas causas de improcedencia que en su caso puedan actualizarse en relación con las normas cuestionadas de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León y que están relacionados con la presentación oportuna de las acciones de inconstitucionalidad.

a) Improcedencia respecto de los artículos 60, 74, penúltimo párrafo, 246 y 247 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

15. En primer lugar, este Tribunal Constitucional debe advertir que el estudio de las causas de improcedencia, previstas en la Ley Reglamentaria de

¹ Véanse los sellos visibles al reverso de las fojas 25, 302 reverso, 631 reverso y 1017 reverso del cuaderno principal en que se actúa.

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de orden público y su estudio es preferente y oficioso, de conformidad con la parte final del artículo 19 de la ley reglamentaria,² así como de lo dispuesto en la tesis **P/J. 31/96** de aplicación análoga, de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ORDEN PÚBLICO. TIENEN ESA NATURALEZA LAS DISPOSICIONES QUE PREVEN LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO INSTITUIDO EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL."³

16. En segundo orden, con fundamento en los artículos 25 y 65⁴ de la ley de la materia, en relación con los artículos 59 y 60⁵ de dicho ordenamiento,

² Artículo 19.

"...

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

³ Texto: "Las disposiciones que establecen las causales de improcedencia, que a su vez generan la consecuencia jurídica del sobreseimiento del juicio, tanto en las controversias constitucionales como en las acciones de inconstitucionalidad, son de orden público en el seno de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de México, pues por revestir tal carácter es que la parte final del artículo 19 de dicha ley previene que: 'En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio'. Síguese de allí que su invocación, por parte interesada, puede válidamente hacerse en cualquier etapa del procedimiento porque, se reitera, son de orden público. Por esta razón el legislador no ha establecido algún límite temporal para que sean invocadas; y no podría ser de otra manera, dado que, como ya se ha visto, se hagan valer o no, el juzgador tiene el deber de analizarlas aun oficiosamente. Por eso, si no se alegan al tiempo de contestar la demanda, no es correcto afirmar que ha operado la preclusión del derecho procesal para invocarlas. Además, el precepto que encierra el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que dice: 'Cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes: ... Tres días para cualquier otro caso', no es de aplicación supletoria por ser ajena al tema que se analiza, pues la institución de la improcedencia de la acción se encuentra regulada de manera especial por la ley reglamentaria que señorea este proceso."

⁴ "Artículo 25. El Ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano."

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de Leyes Electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

⁵ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

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

se considera que, en virtud de haberse realizado un estudio integral de los escritos a cargo del Partido Verde Ecologista de México, el diverso Partido Acción Nacional y el Partido Movimiento Ciudadano se advierte que cuestionaron la validez constitucional de los artículos 60, 74, párrafo décimo tercero, 246, 247 y 331, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. En el caso, dichos preceptos normativos son del siguiente contenido:

"Artículo 60. Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, en los términos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización.

"Se entenderá que un gasto beneficia a un candidato cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

"a. Se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición;

"b. Se difunda la imagen del candidato; o

"c. Se promueva el voto a favor de dicha campaña de manera expresa."

"Artículo 74.

"...

"Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; **los votos se contabilizarán conforme al mismo procedimiento establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos.**"

"Artículo 246. Una vez cerrada la votación, únicamente permanecerán dentro de la casilla los funcionarios, los representantes acreditados de partido y de candidato, y hasta dos observadores electorales. **Acto continuo los funcionarios procederán al escrutinio y cómputo de las elecciones en los términos de la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales y demás ordenamientos aplicables.**"

"Artículo 247. Para hacer el cómputo de los votos emitidos, se procederá de la siguiente manera:

"I. Se detectarán y separarán las boletas que correspondan a otra elección tomando en cuenta el color que distinga la boleta;

"II. Los votos emitidos se computarán por fórmulas de candidatos contando un voto por boleta utilizada;

"III. Si el elector marca más de un emblema o recuadro se anulará el voto; en caso de coaliciones el voto será válido y se computará conforme a lo establecido por las leyes generales de la materia;

"IV. El voto será válido si el elector marca con una cruz o cualquier señal que identifique de manera inequívoca y manifiesta la intención de su voto; y

"V. Si posteriormente y durante el escrutinio de otra elección, aparecen boletas depositadas en urna equivocada, se hará la rectificación a la vista de los presentes. El cómputo final se hará al final del escrutinio de todas las urnas, para que puedan incluirse estos votos."

"Artículo 331. Una elección será nula:

"...

"V. Cuando existan violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido por la **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral**. Serán consideradas como violaciones graves, dolosas y determinantes las siguientes:"

17. Así, en los respectivos conceptos de invalidez formulados, los partidos políticos⁶ sostuvieron que la normas combatidas son violatorias de los artículos 1o., 14, 16, 35, fracciones I y II, 40, 41, 105, fracción II, párrafo cuarto, 116, fracciones II y IV, 124, 133 y segundo transitorio de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

⁶ El Partido Verde Ecologista de México elaboró tres conceptos de invalidez en los cuales sostuvo la supuesta inconstitucionalidad de la norma, mientras que el Partido Acción Nacional elaboró seis conceptos de invalidez en donde cuestionó el mismo artículo 74, párrafo décimo tercero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Por su parte, el Partido Movimiento Ciudadano formuló, en su sexto concepto de invalidez, la impugnación del artículo 60 de la referida Ley Electoral.

18. En este sentido, puede desprenderse del contenido íntegro de los escritos de acción de inconstitucionalidad, a cargo de los partidos políticos promoventes, que los mismos se duelen de una remisión de los numerales 60, 74, párrafo décimo tercero, 246, 247 y 331, fracción V, de legislación comicial local hacia la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General de Partidos Políticos y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

19. Por su parte, la publicación de los cuerpos normativos generales tuvo lugar en el Diario Oficial de la Federación, en las siguientes fechas:

a) El viernes veintitrés de mayo de dos mil de dos mil catorce fue publicada en la segunda y tercera secciones del Diario Oficial de la Federación la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

b) El viernes veintitrés de mayo de dos mil catorce fue publicada en la tercera sección del Diario Oficial de la Federación la Ley General de Partidos Políticos.

c) El viernes veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis se publicó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación con última reforma de veintitrés de mayo de dos mil catorce.

20. En este orden de ideas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las impugnaciones de los partidos políticos estuvieron enderezadas a contradecir los elementos normativos contenidos en las leyes generales previamente señaladas, con lo cual, la pretensión planteada no fue la de cuestionar los artículos 60, 74, párrafo décimo tercero y 246, 247 y 331, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León por méritos propios, sino de diversos artículos contenidos en las leyes generales referidas. De ello se puede estimar que en algunos de sus conceptos de invalidez se refirieron a lo siguiente:

• "... replicando el procedimiento del artículo 87, numeral 13, de la Ley General de Partidos Políticos, el legislador local prevé el mismo método establecido en la Ley General de Partidos Políticos para contabilizar los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados para efectos de la integración por la vía de la representación proporcional, conforme al penúltimo párrafo del artículo 74 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. ..."⁷

⁷ Foja 9 del escrito de la acción de inconstitucionalidad del Partido Verde Ecologista de México.

• "... la legislación Electoral del Estado de Nuevo León se limitó a remitir el establecimiento de tales supuestos y reglas para la realización del cómputo de votos, se contabilizarán conforme al mismo procedimiento establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos; escrutinio y cómputo de las elecciones en los términos de la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales y demás ordenamientos aplicables. ..."⁸

• "En este orden de ideas, encontramos que los artículos 74, 246 y 247, en su porción denunciada, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León remite a las leyes generales en materia electoral expedidas por el Congreso de la Unión. ..."⁹

• "En este sentido, cabe hacer notar que el legislador local remite las violaciones graves, dolosas y determinantes a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cierto es que el legislador federal omitió establecer la forma de acreditar el carácter subjetivo de la conducta del infractor."¹⁰

21. En consecuencia, puede señalarse que la impugnación efectiva versa con el contenido de los artículos 311 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹¹ los numerales 83 y 87 de la Ley General de

⁸ Foja 19 del escrito de la acción de inconstitucionalidad del Partido Acción Nacional.

⁹ Foja 25 del escrito de la acción de inconstitucionalidad del Partido Acción Nacional.

¹⁰ Foja 183 del escrito de la acción de inconstitucionalidad del Partido del Trabajo.

¹¹ "Artículo 311.

"1. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

"a) Se abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección que no tengan muestras de alteración y siguiendo el orden numérico de las casillas; se cotejará el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de casilla con los resultados que de la misma obre en poder del presidente del Consejo Distrital. Si los resultados de ambas actas coinciden, se asentará en las formas establecidas para ello;

"b) Si los resultados de las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del consejo, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente. Para llevar a cabo lo anterior, el secretario del consejo, abrirá el paquete en cuestión y cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta, las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 291 de esta ley. Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente; de igual manera, se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el consejo, quedando a salvo

sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos;

"c) En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla. La suma distrital de tales votos se distribuirá igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación;

"d) El Consejo Distrital deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo cuando:

"I. Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado;

"II. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación, y

"III. Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

"e) A continuación se abrirán los paquetes con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en los incisos anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada respectiva;

"f) La suma de los resultados, después de realizar las operaciones indicadas en los incisos anteriores, constituirá el cómputo distrital de la elección de diputados de mayoría que se asentará en el acta correspondiente;

"g) Acto seguido, se abrirán los paquetes en que se contengan los expedientes de las casillas especiales, para extraer el de la elección de diputados y se procederá en los términos de los incisos a) al e) de este párrafo;

"h) Durante la apertura de paquetes electorales conforme a lo señalado en los incisos anteriores, el presidente o el secretario del consejo distrital extraerá: los escritos de protesta, si los hubiere; la lista nominal correspondiente; la relación de ciudadanos que votaron y no aparecen en la lista nominal, así como las hojas de incidentes y la demás documentación que determine el Consejo General en acuerdo previo a la jornada electoral. De la documentación así obtenida, se dará cuenta al consejo distrital, debiendo ordenarse conforme a la numeración de las casillas. Las carpetas con dicha documentación quedarán bajo resguardo del presidente del consejo para atender los requerimientos que llegare a presentar el Tribunal Electoral u otros órganos del Instituto;

"i) El cómputo distrital de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los dos incisos anteriores, y se asentará en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional;

"j) El consejo distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 10 de esta ley, y

"k) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos.

"2. Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el Consejo Distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

"3. Si al término del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se refiere el párrafo anterior, el consejo distrital deberá proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. En todo caso, se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.

"4. Conforme a lo establecido en los dos párrafos anteriores, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, el Consejo Distrital dispondrá lo necesario

Partidos Políticos¹² o del artículo 78 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;¹³ por lo que, para este Tribunal Cons-

para que sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. Para tales efectos, el presidente del Consejo Distrital dará aviso inmediato al secretario ejecutivo del instituto; ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales, los representantes de los partidos y los vocales, que los presidirán. Los grupos realizarán su tarea en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente.

"5. Si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete votos de una elección distinta, se contabilizarán para la elección de que se trate.

"6. El vocal ejecutivo que presida cada grupo levantará un acta circunstanciada en la que consignará el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato.

"7. El presidente del consejo realizará en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo de trabajo y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate.

"8. Los errores contenidos en las actas originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral.

"9. En ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice recuento de votos respecto de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales."

¹² "Artículo 83.

"1. Los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente:

"a) Como gastos genéricos de campaña, se entenderá los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;

"b) Los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y

"c) En los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales.

"2. En los casos en los que se promoció a dos o más candidatos a cargos de elección popular, los gastos de campaña se distribuirán de la siguiente forma:

"a) En el caso de candidato a presidente de la República y un candidato a senador, se distribuirá el gasto en un cuarenta por ciento para presidente de la República y un sesenta por ciento al candidato a senador;

"b) En el caso de candidato a presidente de la República y un candidato a diputado federal, se distribuirá en un sesenta por ciento al candidato a presidente de la República, y un cuarenta por ciento al candidato a diputado federal;

"c) En el caso de los candidatos a presidente de la República, senador y diputado federal, se distribuirá el gasto en un veinte por ciento al presidente de la República, cincuenta al candidato a senador, y en un treinta por ciento al candidato a diputado federal;

"d) En caso de que los gastos de campaña estén integrados para los candidatos a presidente de la República, senador, diputado federal y una campaña local, el gasto será distribuido en un quince por ciento al candidato a presidente de la República; un treinta y cinco por ciento al candidato a senador; un veinticinco por ciento al diputado federal y un veinticinco por ciento a la campaña local respectiva;

"e) En los casos en los que intervenga el candidato a presidente de la República y una campaña local, se distribuirán en un cuarenta por ciento al candidato a presidente de la República y en un sesenta por ciento a la campaña local;

"f) En los casos en que estén integrados por los candidatos a presidente de la República, senador y una campaña local; se distribuirá en un veinte por ciento al candidato a presidente de la República; sesenta por ciento al candidato a senador y un veinte por ciento al candidato de la elección local respectivo;

"g) En el caso en el cual intervengan los candidatos a presidente de la República, diputado federal y un candidato en materia local, se distribuirá en un cuarenta por ciento al candidato a presidente, en un treinta y cinco al candidato a diputado federal y en un veinticinco al candidato de la elección local;

"h) En el caso donde participe un candidato a senador y un candidato a diputado federal, se distribuirá el gasto en un setenta por ciento al candidato a senador y un treinta por ciento al candidato a diputado federal;

"i) En el supuesto en el que participe un candidato a senador, un candidato a diputado federal y un candidato en materia local, se distribuirá en un cincuenta por ciento al candidato a senador, un treinta por ciento al candidato a diputado federal y un veinte por ciento al candidato a la campaña local;

"j) En el caso en que participen un candidato a senador, y un candidato de índole local; se distribuirá, en un setenta y cinco por ciento al candidato a senador y un veinticinco al candidato de la elección local respectiva;

"k) En el caso en el que participe un candidato a diputado federal y un candidato relacionado con una campaña local; se distribuirá en un cincuenta por ciento, respectivamente, y

"l) En los casos de campaña federal, si se suman más de dos candidatos a senadores o diputados que coincidan en el mismo ámbito geográfico, el porcentaje se dividirá entre los que se involucren según la campaña que corresponda. Este mismo supuesto será aplicable al caso de las campañas locales.

"3. Se entenderá que un gasto beneficia a un candidato cuando concorra alguno de los siguientes supuestos:

"a) Se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición;

"b) Se difunda la imagen del candidato, o

"c) Se promueva el voto a favor de dicha campaña de manera expresa.

"4. El reglamento de fiscalización desarrollará las normas anteriores y establecerá las reglas para el registro contable y comprobación de los gastos a los que se refiere el presente artículo."

"Artículo 87.

"1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

"2. Los partidos políticos nacionales y locales podrán formar coaliciones para las elecciones de gobernador, diputados a las Legislaturas Locales de mayoría relativa y Ayuntamientos, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa de mayoría relativa y los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

"3. Los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de la coalición de la que ellos formen parte.

"4. Ningún partido político podrá registrar como candidato propio a quien ya haya sido registrado como candidato por alguna coalición.

"5. Ninguna coalición podrá postular como candidato de la coalición a quien ya haya sido registrado como candidato por algún partido político.

"6. Ningún partido político podrá registrar a un candidato de otro partido político. No se aplicará esta prohibición en los casos en que exista coalición en los términos del presente capítulo o, en su caso, en el supuesto previsto en el párrafo 5 del artículo 85 de esta ley.

"7. Los partidos políticos que se coaliguen para participar en las elecciones, deberán celebrar y registrar el convenio correspondiente en los términos del presente capítulo.

"8. El convenio de coalición podrá celebrarse por dos o más partidos políticos.

titucional no es posible estudiar en la presente vía la aludida impugnación indirecta, toda vez que se trata de planteamientos realizados de manera ex-temporánea, pues tal como se señaló de los resultados de la diversa **acción de inconstitucionalidad 22/2014** y sus acumuladas, el plazo de treinta días

"9. Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.

"10. Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición.

"11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

"12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta ley.

"13. Los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

"14. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio.

"15. Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección."

¹³ "Artículo 78 Bis

"1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

"4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.

"5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

"6. Para efectos de lo dispuesto en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

"A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite."

naturales para promover las acciones en contra de las referidas leyes generales transcurrió del sábado veinticuatro de mayo y concluyó el lunes veintitrés de junio de dos mil catorce siguiente. A mayor abundamiento, resulta aplicable el criterio jurisprudencial plenario **P./J. 81/2001**, de rubro siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. EL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RESPECTIVA FENECE A LOS TREINTA DÍAS NATURALES CONTADOS A PARTIR DEL SIGUIENTE A LA FECHA EN QUE LA NORMA GENERAL CONTROVERTIDA SEA PUBLICADA, AUN CUANDO EL ÚLTIMO DÍA DE ESE PERIODO SEA INHÁBIL."¹⁴

22. De igual forma, también puede señalarse que la impugnación indirecta que pretenden hacer valer los referidos partidos políticos se concibió a través de sus escritos presentados en la Oficina de Certificación Judicial de este Alto Tribunal los días veinticuatro de julio y siete de agosto de dos mil catorce, situación que excede a la fecha para impugnar las leyes generales que pretenden cuestionar.

23. Bajo este orden de ideas, este Tribunal Pleno no podría estudiar una supuesta inconstitucionalidad indirecta de leyes que no fueron impugnadas por haber fenecido el plazo para ello y, con mayor razón, dicho estudio no podría ser comprendido como parte de sus facultades en materia de suplencia en alcance al diverso artículo 71 de la ley reglamentaria.¹⁵

¹⁴ Texto: "Al tenor de lo previsto en el artículo 60, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de acciones de inconstitucionalidad en las que se impugne una ley en materia electoral todos los días son hábiles. En tal virtud, si al realizar el cómputo del plazo para la presentación de la demanda respectiva se advierte que el último día es inhábil, debe estimarse que en éste fenece el referido plazo, con independencia de que el primer párrafo del citado artículo 60 establezca que si el último día del plazo fuese inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente, toda vez que esta disposición constituye una regla general aplicable a las acciones de inconstitucionalidad ajenas a la materia electoral, respecto de la cual priva la norma especial mencionada inicialmente."

¹⁵ "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

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

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

24. Consecuentemente, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, 20 y 60,¹⁶ párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actualiza la causa de improcedencia relativa a la impugnación de normas fuera del plazo legal para ello y **procede sobreseer respecto de la impugnación de los artículos 60, 74, párrafo décimo tercero, los artículos 246 y 247, así como del artículo 331, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.**

25. Similar criterio se sostuvo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce.

26. TERCERO.—Legitimación. El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso numeral 62, párrafo tercero, de la ley reglamentaria disponen lo siguiente:

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

"...

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

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

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

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

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

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

" ...

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

"Artículo 62. ...

" ...

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

27. En este sentido, el mecanismo de control de constitucionalidad denominado acción de inconstitucionalidad, podrá ser ejercido por los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales en contra de leyes electorales federales y locales, así como los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias en contra de leyes electorales locales, tal como se ha señalado en la tesis **P./J. 41/2009**, de rubro siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CONDICIONES CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CUMPLIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL PROMOVERLA CONTRA LEYES ELECTORALES FEDERALES O LOCALES."¹⁷

¹⁷ Texto: "El artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad contra Leyes Electorales Federales o Locales. Sin embargo, esta legitimación se actualiza si se cumplen las siguientes condiciones constitucionales: a) Tratándose de partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, deberán promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales y podrán impugnar Leyes Electorales Federales o Locales; y, b) Tratándose de partidos políticos con registro estatal, deberán promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias y sólo podrán impugnar Leyes Electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

28. En consecuencia, debe procederse al estudio de la preliminar de representación de las dirigencias de los siguientes partidos políticos:

a) Partido Verde Ecologista de México

29. Ahora bien, es probado y notorio ante este Tribunal Constitucional que el Partido Verde Ecologista de México es un partido político nacional, mismo que cuenta con registro ante el Instituto Nacional Electoral; de igual forma, el escrito de acción de inconstitucionalidad fue interpuesto por el secretario técnico y el secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México; lo que fue acreditado mediante la certificación del secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral de veintiuno de mayo de dos mil catorce, en la que se menciona que los accionantes cuentan con los caracteres que ostentan, y cuyas copias certificadas también obran agregadas a fojas del expediente en que se actúa.¹⁸

30. Bajo esta misma guisa, el artículo 22, fracción I, inciso g), punto 1, del Estatuto del Partido Verde Ecologista de México dispone lo siguiente:

"Artículo 22. Del secretario técnico y el secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional.

"I. Facultades y atribuciones del secretario técnico y secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional.

"...

"g) Tendrán mancomunadamente, la representación legal del partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente:

"1. Podrán celebrar toda clase de convenios, contratos o cualesquiera otros actos jurídicos tanto civiles, mercantiles, administrativos o de cualquier naturaleza."

31. En consecuencia, es claro que las personas que concurrieron en el escrito de acción de inconstitucionalidad cuentan con la legitimación para presentar el presente mecanismo de control de constitucionalidad.

¹⁸ Visible a foja 1555 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

b) Partido del Trabajo

32. Las personas impugnantes del Partido del Trabajo forman parte de su Comisión Coordinadora Nacional; dicho partido cuenta con registro ante la autoridad electoral nacional, lo que fue acreditado mediante la certificación del secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, de veintiséis de febrero de dos mil catorce, en la que se menciona que los accionantes ocupan los cargos que ostentan, y cuyas copias certificadas también obran agregadas a fojas del expediente en que se actúa.¹⁹

33. Por su parte, el artículo 44 de los Estatutos del Partido del Trabajo dispone lo siguiente:

"Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la Comisión Coordinadora Nacional:

"...

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

34. Por lo anterior, es probado que las personas que acudieron a la presente acción de inconstitucionalidad cuentan con la legitimación para promoverla.

c) Partido Movimiento Ciudadano

35. Las personas que acudieron por parte del Partido Movimiento Ciudadano forman parte de la Comisión Operativa Nacional; dicho partido político cuenta con registro ante la autoridad electoral nacional, lo que fue acreditado por medio de la certificación del secretario ejecutivo Nacional Electoral de quince de julio de dos mil catorce; con la cual, se acredita que los accionantes ocupan los cargos que ostentan y cuyas copias certificadas también obran agregadas a fojas del expediente en que se actúa.²⁰

¹⁹ Visible a foja 1927 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

²⁰ Visible a foja 1932 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

36. Así, el artículo 19 de los Estatutos del Partido Movimiento Ciudadano dispone lo siguiente:

"Artículo 19

"De la Comisión Operativa Nacional

"...

"2. Son atribuciones y facultades de la comisión operativa nacional:

"...

"p) Para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral."

37. Por lo anterior, se encuentra acreditado que las personas que acudieron a la presente acción de inconstitucionalidad cuentan con la legitimación para promoverla.

d) Partido Acción Nacional

38. En el caso del Partido Acción Nacional, acudió el presidente de su respectivo Comité Ejecutivo Nacional Gustavo Enrique Madero Muñoz; en el caso, también resulta que dicho partido político cuenta con registro ante la autoridad electoral. Asimismo, de la propia certificación del Instituto Nacional Electoral, de fecha quince de agosto de dos mil catorce, y que obra agregada en autos, se desprende que el ciudadano Gustavo Enrique Madero Muñoz ostenta el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional.²¹

39. En este contexto, el artículo 43 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional dispone lo siguiente:

"Artículo 43

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

"**a) Ejercer** por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacio-

²¹ Visible a foja 1923 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

nal, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente."

40. Por lo anterior, se encuentra acreditado que la persona que acudió a interponer la acción de inconstitucionalidad cuenta con la legitimación para promoverla.

41. CUARTO.—Causas de Improcedencia. Al no haberse hecho valer por las partes causales de improcedencia, este Tribunal Pleno procede, de manera oficiosa, a señalar lo siguiente:

42. Se advierte que algunas de las impugnaciones del partido político Movimiento Ciudadano estuvieron enderezadas a cuestionar las normas del título segundo de la legislación comicial que se estudia en la presente vía. Ahora bien, respecto de los artículos 196, fracción II, 208, 209, 210, 211, 212 y 213 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, la impugnación del partido político se limitó a señalar que dichos artículos "contravienen lo dispuesto en la Constitución Federal y tratados internacionales suscritos por nuestro país". Por consiguiente, si de conformidad con la fracción V del artículo 61 de la ley reglamentaria de la materia²² se exige que en la demanda se señalen los conceptos de invalidez, y ante la ausencia de los mismos y de cualquier causa de pedir, respecto de un precepto reclamado en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede, oficiosamente, buscar elementos que pudieran generar una condición de inconstitucionalidad, esto es, no puede llevar a cabo una proposición de argumentos como si los hubieran elaborado los promoventes, aun y cuando el artículo 71 de la misma ley²³ obligue a este Tribunal Pleno a

²² "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"V. Los conceptos de invalidez."

²³ "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria

suplir la deficiencia en la demanda al momento de dictar sentencia. Cobra aplicación al caso concreto la tesis **P./J. 4/2013 (10a.)**, de rubro:

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

43. En consecuencia con lo anterior, **lo procedente es sobreseer respecto de las impugnaciones** a los artículos 196, fracción II, 208, 209, 210, 211, 212 y 213 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

44. Finalmente, al no existir más causales de improcedencia para estudiar, se examinarán los conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

45. QUINTO.—**Estudio de fondo. Estudio competencial respecto al Sistema de Coaliciones derivado de la Ley General de Partidos.**

de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. ...

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

46. Mediante sesión de dos de octubre de dos mil catorce, se propuso declarar la invalidez de **los artículos 35, fracción VI, 75, fracción I y 76 de la legislación comicial del Estado de Nuevo León, derivado de la incompetencia del órgano emisor de los preceptos; sin embargo, por votación de siete a cuatro de las señoras y señores Ministros, no se alcanzó la mayoría calificada requerida y, en consecuencia, se desestimó la acción, por cuanto hace a los artículos combatidos.**

Se expresó una mayoría de siete votos respecto de la propuesta del considerando quinto, consistente en declarar la invalidez de los artículos 35, fracción VI, 75, fracción I, y 76 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

47. SEXTO.—**Restricción injustificada y arbitraria del derecho al voto como elector por diversas categorías sospechosas.** Por lo que hace al presente considerando, **se estudiará la constitucionalidad de las fracciones III y V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, cuestionado por el Partido Movimiento Ciudadano en su segundo concepto de invalidez, lo cual será motivo de una subdivisión por incisos para su debida contestación, toda vez que se trata de restricciones a los derechos políticos en hipótesis normativas diferenciadas que versan también con los derechos de igualdad y no discriminación**, así, la norma impugnada señala lo siguiente:

"Artículo 8. Son impedimentos para ser elector:

"I. No estar inscrito en la lista nominal de electores;

"II. No poseer credencial para votar con fotografía;

"III. Estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión;

"IV. Estar cumpliendo pena privativa de la libertad;

"V. Estar sujeto a interdicción judicial o estar aislado en establecimientos públicos o privados para toxicómanos, enfermos mentales o ebrios consuetudinarios;

"VI. Estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal; y

"VII. Estar condenado por sentencia que haya causado ejecutoria, a la suspensión o pérdida de los derechos políticos, en tanto no exista rehabilitación."

48. Por su parte, el Partido Movimiento Ciudadano sostuvo, en su segundo concepto de invalidez, que ambas fracciones vulneran el contenido del artículo 35, fracción I, en relación con el artículo 1o., el artículo 20, el numeral 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los artículos 14 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los numerales 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo contenido es el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"I. Votar en las elecciones populares."

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

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presume su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa."

Declaración Universal de los Derechos Humanos

"Artículo 11

"1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 14

"...

"2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley."

"Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 8. Garantías judiciales

"...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:"

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

49. En este orden de ideas, el partido político considera que:

- En el caso de la fracción III se violenta el principio de presunción de inocencia, al impedírsele al gobernado el ejercicio de su derecho al sufragio activo sin haber agotado y resuelto el proceso judicial correspondiente.

- El legislador local no diferenció entre quien se encuentra sujeto a un proceso penal que amerite pena corporal, estando libre o encarcelado, aun sin que se demuestre su culpabilidad.

- Considera que debe tomarse en consideración la tesis jurisprudencial plenaria P/J. 33/2011, de rubro: "DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.", así como algunos criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.²⁴

a) Constitucionalidad de la fracción III de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

50. En el caso, puede considerarse que es **infundado** el concepto de invalidez, respecto a la restricción del derecho al voto activo de los ciudadanos sujetos a proceso penal desde el auto de formal prisión, en relación con el principio de presunción de inocencia.

51. Sobre el particular, deben advertirse dos cuestiones preliminares: En primer término, y tal como fue reconocido por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **21/2013**, en el orden jurídico del Estado de Nuevo León, ya se encuentra en vigor el **sistema penal acusatorio**, pues se advierte así de la declaratoria emitida por el Congreso Estatal, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de diciembre de dos mil once. Consecuentemente, de conformidad con el artículo segundo transitorio de la reforma a la Constitución Federal de dieciocho de junio de dos mil ocho,²⁵ los artículos 19 y 20 de aquella reforma se encuentran en vigor en todos sus términos para la referida entidad federativa.

52. En segundo lugar, conviene tomar en consideración las hipótesis normativas que se contienen en el artículo 38 de la Constitución Federal:

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, tema a), consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, al tenor de la interpretación conforme consistente en que la restricción respectiva sólo opera cuando el inculcado está privado de la libertad.

²⁴ "SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD."

²⁵ "Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este decreto."

"Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

"I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

"II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

"III. Durante la extinción de una pena corporal;

"IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

"V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

"VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

"La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación."

53. Como puede observarse, el cardinal 38 de la Constitución Federal establece como causas de suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, entre otras, las siguientes:

a) La sujeción a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (fracción II). Esta suspensión es una consecuencia derivada de la sujeción a un proceso penal, esto es, se trata de una sanción accesoria.

b) La imposición de una condena corporal (fracción III). La suspensión durará todo el tiempo de la pena privativa de libertad. Esta suspensión es una consecuencia necesaria de la imposición de una pena privativa de libertad, es decir, es también una sanción accesoria.

c) La imposición como pena de la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano (fracción VI). Esta suspensión se impone como sanción autónoma, paralelamente o no con una pena privativa de libertad.

54. En este sentido, debe señalarse que este Tribunal Pleno considera que, de un análisis armónico y sistemático del cardinal 38 de la Constitución Federal, en sus fracciones II, IV y VI, en relación con los artículos 1o., párrafos primeros y segundo, 35, fracción I y 20, apartado B, fracción I, de la misma Norma Suprema y de los numerales 14, párrafo segundo y 25 del Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puede desprenderse **que la norma es constitucional si de ella se realiza una interpretación conforme.**

55. En efecto, la fracción III del artículo 38 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León obedece a que la misma no puede ser entendida en un sentido literal dentro de un contexto de sanción privativa *ex ante* de una determinación judicial, por el contrario, la suspensión de los derechos o prerrogativas debe acoger una interpretación en donde dicha restricción opere como una medida lo menos lesiva posible y que no haga nugatorio el derecho político al sufragio activo, en concordancia con el principio **pro persona** contenido como mandato de aplicación en el artículo 1o., párrafo segundo, de la Constitución Federal, en virtud del cual, los derechos humanos habrán de interpretarse favoreciendo en todo momento la protección más amplia.

56. De igual forma, debido a la naturaleza del nuevo sistema de justicia penal vigente en el orden jurídico del Estado de Nuevo León, en el que se contempla explícitamente y como un principio básico la presunción de inocencia y, en específico, por las características del auto de vinculación a proceso, las restricciones al derecho al voto que se contiene en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Federal, no le son aplicables en ningún caso. De igual manera, este tribunal considera que no sólo deben entenderse excluidos los sujetos que se encuentran en libertad material, sino también quienes, conforme a la ley, tienen derecho a la libertad bajo caución, pero no han podido obtenerla por razones de índole económica, pues, de lo contrario, se estaría condicionando de manera adicional el derecho a ejercer el voto a la posibilidad económica del sujeto, y se violaría con ello el principio constitucional de no discriminación contenido en el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Federal.

57. No pasa desapercibido para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que las hipótesis normativas del numeral 38 obedecieron a un contexto histórico y social determinado durante la primera década del siglo XX, mismo que se encuentra diferenciado con las condiciones actuales del Estado Mexicano del siglo XXI; en efecto, hay otros factores a tomar en cuenta, como que la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 se encuentra en el Texto Constitucional desde su promulgación; sin embargo, al día de hoy no es posible

leer, interpretar y aplicar la Constitución de la misma manera que se hacía en 1917, por lo que haciendo una interpretación evolutiva, resulta necesario tomar en cuenta las condiciones que rigen actualmente en nuestro país.

58. Para ello, es necesario valorar la actual concepción de los derechos políticos como derechos humanos (entre ellos, por supuesto, el derecho al voto consagrado en el artículo 35, fracción I, constitucional), al momento de la incorporación de la restricción constitucional en análisis no se consideraban con tal carácter. Siendo importante tomar en cuenta que estos derechos también se encuentran reconocidos en instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, como el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁶ y el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²⁷ conforme con los cuales, la suspensión de derechos, entre otros, el de votar, no debe ser indebida. Así, una lectura actualizada de la restricción del artículo 38, fracción II, de la Constitución General, debe hacerse desde la perspectiva de hacerla coexistir con dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, a fin de hacer la interpretación más favorable para las personas. En estas condiciones, la restricción prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional no se justifica previo al dictado de una sentencia condenatoria.

59. A mayor abundamiento, debe entenderse que la hermenéutica constitucional menos lesiva para ejercer de manera efectiva el derecho político y, en consecuencia, para no vulnerar el objeto y fin de los cardinales 35, fracción I, de la Constitución Federal, 23 del Pacto de San José y 25 del Pacto

²⁶ "Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

²⁷ "Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es aquella contenida en la fracción IV del propio artículo 38 de la Constitución Federal, esto es, sólo habrá lugar a la suspensión del derecho político cuando se cuente con una sentencia ejecutoriada.

60. Por su parte, la jurisprudencia del sistema universal ha sido enfática en sostener que, por cuanto hace a las restricciones de los derechos políticos contenidos en el artículo 25 del pacto, debe entenderse que:

"El comité advierte que los peticionarios alegaron violación al artículo 25 y artículo 2o., párrafos 1 a 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y que la sección 32, párrafo tercero de la Constitución [Rusa] restringe el derecho a votar a las personas privadas de libertad bajo una sentencia judicial, contradice el pacto, en tanto es discriminatoria por condición social y no existe un recurso interno para revertirlo. Los peticionarios manifestaron que la privación de derechos contenida en la Constitución no es necesaria, no persigue un fin legítimo y no se encuentra apoyado sobre bases razonables. La restricción de derecho no puede ser colocada al mismo nivel que las restricciones a la libertad de movimiento u otros derechos los cuales son una parte natural e integral de la esencia de la pena y de la privación de la libertad.

"El comité también advierte de las consideraciones del Estado Parte que los derechos y libertades de las personas y ciudadanos pueden ser restringidos por la legislación en la medida necesaria para la protección del orden constitucional, la moral, la salud, los derechos e intereses legales de terceros, así como de la seguridad del país. Se argumentó que en el presente caso se plantearon cuestiones relacionadas con las limitaciones temporales de los derechos, tales como la libertad de movimiento, la libertad de comunicación, entre otros, de una cierta categoría de personas aisladas de la sociedad por haber actuado en contra de los intereses de la sociedad.

"El comité recuerda su Observación General Número 25, la cual establece que **el derecho a votar y a ser electo no son derechos absolutos, y que las restricciones pueden ser impuestas en ellos si no son discriminatorios e irrazonables.** También se ha establecido que, **si la condena por la comisión de un delito es la base para suspender el derecho al sufragio, el periodo para tal suspensión debería ser proporcional al delito y a la condena.** El comité advierte que, en el presente caso, la restricción al derecho a votar es coexistente con cualquier pena de prisión y recuerda que, de conformidad con el artículo 10, párrafo tercero, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el sistema penitenciario

consistirá en un tratamiento de los prisioneros, cuyo objetivo esencial será su reinserción y rehabilitación social. También se recuerda que de acuerdo con los 'Principios básicos para el tratamiento de los reclusos' de Naciones Unidas, el principio 5 establece que: **'Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea Parte, ... en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas.'**²⁸

"El comité recuerda que el artículo 25 del pacto reconoce y protege el derecho a votar y a ser electo, así como el derecho a tener acceso al servicio público. Cualquiera que sea la forma de gobierno o régimen constitucional, el ejercicio de estos derechos no puede ser suspendido o excluido con excepción de los motivos establecidos por la legislación

²⁸ *United Nations: CCPR/C/101/D/1410/2005, Communication No. 1410/2005, párr. 7.2, 7.3, 7.4: Original text:*

"7.2. *The committee notes the authors' claims of violation of article 25 and article 2, paragraph 1 and 3, of the covenant in that section 32, paragraph 3, of the Constitution which restricts the right to vote of persons deprived of liberty under court sentence contradicts the covenant is discriminatory on the grounds of social status and there is no effective domestic remedy to challenge it. The authors contested that disenfranchisement established in the Constitution is not necessary, does not pursue a legitimate aim and is not based on reasonable grounds. Disenfranchisement cannot be put at the same level as restrictions on freedom of movement and others, which are a natural, integral part of the essence of such punishment as deprivation of liberty.*

"7.3. *The committee also notes the State Party's submission that the rights and freedoms of persons and citizens can be restricted by federal laws to the extent necessary for the protection of constitutional order, morality, health, rights and legal interests of others, and the country's security. It argued that the present case raises issues related to required temporary limitation to rights, such as right to freedom of movement, freedom of communication etc., of a certain category of persons, isolated from the society for acting against the interests of the society.*

"7.4. *The committee recalls its General Comment No. 25 which states that the right to vote and to be elected is not an absolute right, and that the restrictions may be imposed on it provided they are not discriminatory or unreasonable. It also states that if conviction for an offence is a basis for suspending the right to vote, the period for such suspension should be proportionate to the offence and the sentence. The Committee notes that, in the present case, the deprivation of the right to vote is coextensive with any prison sentence and recalls that, according to article 10, paragraph 3 of the Covenant, the penitentiary system shall comprise treatment of prisoners the essential aim of which shall be their reformation and social rehabilitation. It also recalls the United Nations Basic Principles for the Treatment of Prisoners. Principle 5 indicates that "except for those limitations that are demonstrably necessitated by the fact of incarceration, all prisoners shall retain the human rights and fundamental freedoms set out in the Universal Declaration of Human Rights, and, where the State concerned is a party ... the International Covenant on Civil and Political Rights. ..."*

y que los mismos sean objetivos, razonables e incorporen procedimientos justos y equitativos.²⁹

"El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo **podrá ser objeto de restricciones razonables**, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho. **No es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física** ni imponer requisitos o restricciones relacionados con la capacidad para leer y escribir, el nivel de instrucción o la situación económica. La afiliación a un partido no debe ser condición ni impedimento para votar.

" ...

"En sus informes, los Estados deben indicar y explicar las disposiciones legislativas, en virtud de las que se puede privar del derecho de voto a los ciudadanos. **Los motivos para privarles de ese derecho deben ser objetivos y razonables. Si el motivo para suspender el derecho a votar es la condena por un delito, el periodo de tal suspensión debe guardar la debida proporción con el delito y la condena. A las personas a quienes se prive de libertad pero que no hayan sido condenadas no se les debe impedir que ejerzan su derecho a votar.**"³⁰

61. En esta misma línea argumentativa, podemos considerar que en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha señalado, respecto a los derechos políticos, lo siguiente:

"... el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la convención y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de 'oportunidades'. Este último término implica la obligación de

²⁹ United Nations, CCPR/C/110/D/2155/2012, Communication No. 2155/2012, párr. 8.3 Original Text: "The Committee recalls that article 25 of the Covenant recognizes and protects the right of every citizen to take part in the conduct of public affairs, the right to vote and to be elected, and the right to have access to public service. Whatever form of constitution or government is in force, the exercise of these rights by citizens may not be suspended or excluded except on grounds which are established by laws that are objective and reasonable, and that incorporate fair procedures."

³⁰ U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57o. periodo de sesiones, párrafos 10 y 14.

garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.³¹

62. En vista de lo anterior, es convicción de este Tribunal Constitucional que **la fracción III del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León debe ser interpretada de manera conforme con el principio de presunción de inocencia, y dicho principio y derecho es aplicable en todos los procedimientos, de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, inclusive, para la restricción o suspensión de derechos políticos;** lo anterior, de conformidad con los criterios jurisprudenciales plenario **P/J. 43/2014 (10a.)** y **P/J. 33/2011** de título, subtítulo, rubro y textos siguientes:

"PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos –porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia–, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. **Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente.** En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador –con matices o modulaciones, según el caso–

³¹ Corte IDH. Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo 108.

debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso."

"DERECHO AL VOTO. SE SUSPENDE POR EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN O DE VINCULACIÓN A PROCESO, SÓLO CUANDO EL PROCESADO ESTÉ EFECTIVAMENTE PRIVADO DE SU LIBERTAD.—El artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos o prerrogativas del ciudadano se suspenden, entre otros casos, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a partir de la emisión del auto de formal prisión. Por su parte, el principio de presunción de inocencia y el derecho a votar constituyen derechos fundamentales, cuya evolución y desarrollo constitucional llevan a atemperar la citada restricción constitucional. Ahora bien, la interpretación armónica de tal restricción con el indicado principio conduce a concluir que el derecho al voto del ciudadano se suspende por el dictado del auto de formal prisión o de vinculación a proceso, sólo cuando el procesado esté efectivamente privado de su libertad, supuesto que implica su imposibilidad física para ejercer ese derecho, lo que no se presenta cuando está materialmente en libertad, supuesto en el cual, en tanto no se dicte una sentencia condenatoria, no existe impedimento para el ejercicio del derecho al sufragio activo."

63. En consecuencia y, por las razones expuestas, lo procedente es reconocer la validez del artículo 8, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León en su integridad.

b) Inconstitucionalidad del impedimento por sujeción a interdicción judicial y para enfermos mentales.

64. En segundo lugar, el Partido Movimiento Ciudadano impugnó la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, el cual es del siguiente tenor:

"Artículo 8. Son impedimentos para ser elector:

"...

"V. Estar sujeto a interdicción judicial o estar aislado en establecimientos públicos o privados para toxicómanos, enfermos mentales o ebrios consuetudinarios."

65. En este orden de ideas, el partido político cuestiona:

- Si todos los casos de interdicción judicial tienen los mismos alcances en la toma de decisiones de la persona incapacitada y si todos los trastornos mentales afectan en la misma medida al paciente, si todas las personas internadas en centros para tratamiento de uso de drogas y alcohol tienen un problema serio de la misma agudeza.

- Señala que cada caso es diferente y la distinción entre casos no se vio reflejado en la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

- Sostiene que se viola el derecho a la igualdad y a la no discriminación, al impedirse a personas declaradas interdictas o a aquellas internadas en instituciones para el tratamiento de enfermedades mentales y para reformar los hábitos relacionados con el uso de drogas y alcohol, el ejercicio de su sufragio activo, sin distinguir las diversidades del ciudadano.

66. Así, este Tribunal Pleno considera que es **fundado** el argumento señalado por el partido político promovente, en el entendido de que la fracción V del referido artículo 8 excluye y restringe el derecho al sufragio activo, al plantearse generalizaciones en torno al estado de interdicción y para las personas con enfermedades mentales.

67. A estas razones, conviene señalar que, por cuanto hace a la **interdicción judicial**, dicha figura se trata de: "... *un estado de incapacidad para obrar, que es declarado por el Juez familiar respecto de aquellas personas mayores de edad que no pueden gobernarse por sí mismas, por estar disminuidas o perturbadas en su inteligencia o limitadas físicamente para externar su voluntad.*"³²

68. Ahora bien, respecto a los derechos con personas con discapacidad, conviene acudir, en primer lugar, al contenido del artículo 1o., párrafos primero, segundo, tercero y quinto, de la Norma Suprema:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, temas b), c) y d), consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

³² García Villegas Eduardo, *La tutela de la propia incapacidad, (Voluntad anticipada, tutor cautelar, poder indirecto)*, Editorial Porrúa, México, 2010, página 144.

como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"...

(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

69. En segundo orden de ideas, también conviene acudir a los instrumentos especializados en la materia, a saber: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas³³ y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad:³⁴

Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad

"Artículo I

"Para los efectos de la presente convención, se entiende por:

³³ Instrumento publicado en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 2 de mayo de 2008.

³⁴ Instrumento publicado en la primera sección del Diario Oficial de la Federación, el lunes 12 de marzo de 2001.

"1. Discapacidad

"El término 'discapacidad' significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

"2. Discriminación contra las personas con discapacidad

"a) El término 'discriminación contra las personas con discapacidad' significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

"b) No constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado Parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia. En los casos en que la legislación interna prevea la figura de la declaratoria de interdicción, cuando sea necesaria y apropiada para su bienestar, ésta no constituirá discriminación."

"Artículo II

"Los objetivos de la presente convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad."

"Artículo III

"Para lograr los objetivos de esta convención, los Estados Parte se comprometen a:

"1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

"a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;

"b) Medidas para que los edificios, vehículos e instalaciones que se construyan o fabriquen en sus territorios respectivos faciliten el transporte, la comunicación y el acceso para las personas con discapacidad;

"c) Medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos arquitectónicos, de transporte y comunicaciones que existan, con la finalidad de facilitar el acceso y uso para las personas con discapacidad; y

"d) Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo.

"2. Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas:

"a) La prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles;

"b) La detección temprana e intervención, tratamiento, rehabilitación, educación, formación ocupacional y el suministro de servicios globales para asegurar un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida para las personas con discapacidad; y

"c) La sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad."

"Artículo IV

"Para lograr los objetivos de esta convención, los Estados Parte se comprometen a:

"1. Cooperar entre sí para contribuir a prevenir y eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad.

"2. Colaborar de manera efectiva en:

"a) La investigación científica y tecnológica relacionada con la prevención de las discapacidades, el tratamiento, la rehabilitación e integración a la sociedad de las personas con discapacidad; y

"b) El desarrollo de medios y recursos diseñados para facilitar o promover la vida independiente, autosuficiencia e integración total, en condiciones de igualdad, a la sociedad de las personas con discapacidad."

"Artículo V

"1. Los Estados Parte promoverán, en la medida en que sea compatible con sus respectivas legislaciones nacionales, la participación de representantes de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones no gubernamentales que trabajan en este campo o, si no existieren dichas organizaciones, personas con discapacidad, en la elaboración, ejecución y evaluación de medidas y políticas para aplicar la presente convención.

"2. Los Estados Parte crearán canales de comunicación eficaces que permitan difundir entre las organizaciones públicas y privadas que trabajan con las personas con discapacidad los avances normativos y jurídicos que se logren para la eliminación de la discriminación contra las personas con discapacidad."

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

"Artículo 1

"Propósito

"El propósito de la presente convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás."

"Artículo 2

"Definiciones

"A los fines de la presente convención:

"La 'comunicación' incluirá los lenguajes, la visualización de textos, el braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso.

"Por 'lenguaje' se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal.

"Por 'discriminación por motivos de discapacidad' se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

"Por 'ajustes razonables' se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"Por 'diseño universal' se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El 'diseño universal' no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten."

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

"b) La no discriminación;

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

"d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;

"e) La igualdad de oportunidades;

"f) La accesibilidad;

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad."

"Artículo 4

"Obligaciones generales

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente convención;

"b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

"c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

"d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

"e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

"f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;

"g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

"h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;

"i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente

con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

"4. Nada de lo dispuesto en la presente convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

"5. Las disposiciones de la presente convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones."

70. En tercer término, debe señalarse que, dentro del orden jurídico nacional, existe también legislación especializada emitida por el Congreso de la Unión, misma que dispone notas sustantivas en torno a los derechos de las personas con discapacidad en los siguientes términos:

Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad

"Artículo 1. Las disposiciones de la presente ley son de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

"Su objeto es reglamentar en lo conducente, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciendo las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

"De manera enunciativa y no limitativa, esta ley reconoce a las personas con discapacidad sus derechos humanos y mandata el establecimiento de las políticas públicas necesarias para su ejercicio."

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"IX. Discriminación por motivos de discapacidad. Se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar, menoscabar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables."

71. Derivado de lo anterior, puede observarse que **la Constitución Federal, en su párrafo quinto, inscribe la prohibición de discriminación por discapacidades, por condición de salud y cualquier otra que atente contra la dignidad humana; de igual manera, los tratados internacionales proscriben la discriminación por discapacidad que den lugar a cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tengan el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo; lo que, en el caso, constriñe directamente a todos los operadores jurídicos y, en específico, a los juzgadores del Estado Mexicano para realizar un escrutinio cuidadoso y detallado de las categorías sospechosas que pretendan menoscabar los derechos y libertades de dichas personas e interpretar y aplicar las normas en la materia favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia;** por tanto, para no menoscabar la igualdad en derechos es necesario realizar un análisis o escrutinio de las clasificaciones o categorías sospechosas, tal como se desprende del criterio **1a./J. 37/2008**, de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional de rubro y texto siguientes:

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más am-

plios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad."

72. Asimismo, ha sido sostenido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de los derechos de igualdad y no discriminación, y que se encuentre apoyada en alguna de las categorías prohibidas del cardinal 1o., párrafo quinto, de la Norma Suprema, puede dar lugar a una violación a los referidos derechos, aunque el órgano legislativo cuente con libertad de configuración, lo cual se sustenta de conformidad con el criterio **1a. CCLVIII/2014 (10a.)**, de título y subtítulo siguientes:

"LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR. ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL."³⁵

³⁵ Texto: "Si bien los Congresos Estatales poseen libertad de configuración para regular el estado civil de las personas, dicha facultad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México. El principio de igualdad y no discriminación aplica de manera transversal

73. Ahora bien, como siguiente paso, corresponde determinar si la figura de la interdicción, a la que alude la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral impugnada, violenta el contenido del artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Federal, en relación con los instrumentos internacionales especializados en la materia para los derechos de las personas con discapacidad; a estos efectos, puede señalarse que en el Estado de Nuevo León la institución de la figura de la interdicción se encuentra contemplada en diversos artículos del Código Civil:

"Artículo 23 Bis I. La minoría de edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

"Artículo 30 Bis I. Salvo disposición legal en contrario, la minoría de edad, el estado de interdicción y las demás manifestaciones de incapacidad establecidas por la ley, son restricciones a la capacidad de ejercicio. Sin embargo, los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer y cumplir obligaciones por medio de sus representantes, quienes los otorgarán en nombre y por cuenta de éstos."

"Título noveno

"De la tutela

"Capítulo I

"Disposiciones generales

"Artículo 449. El objeto de la tutela es la guarda de la persona y bienes de los que no estando sujetos a patria potestad tienen incapacidad natural y legal, o solamente la segunda, para gobernarse por sí mismos. La tutela puede también tener por objeto la representación interina del incapaz en los casos especiales que señale la ley.

a los demás derechos humanos, y cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho que, además, se encuentre basada en alguna de las categorías prohibidas, constituye una violación del derecho citado. La discriminación puede operar de manera legal o de hecho, por objeto o resultado (directa o indirecta), o a través de la omisión de adoptar medidas temporales diferenciadas para responder o evitar perpetuar situaciones de discriminación estructural. Además, la discriminación puede tener un efecto único en el tiempo o puede operar también de manera continuada. La mera vigencia de una ley puede discriminar directamente a una persona o grupo de personas, o bien, puede discriminar indirectamente debido a un impacto diferenciado."

"En la tutela se cuidará preferentemente de la persona de los incapacitados. Su ejercicio queda sujeto en cuanto a la guarda y educación de los menores a las modalidades de que habla la parte final del artículo 413."

"Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

"I. Los menores de edad;

(Reformada, P.O. 2 de agosto de 1991)

"II. Los mayores de edad, con incapacidad o discapacidad originada por enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico, psicológico o sensorial que les impida gobernarse por sí mismos o no puedan manifestar su voluntad por algún medio;

"III. Los sordo-mudos que no saben leer ni escribir;

"IV. Los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas enervantes. ..."

"Capítulo XVI

"Del estado de interdicción

"Artículo 635. Son nulos todos los actos de administración ejecutados y los contratos celebrados por los incapacitados, sin la autorización del tutor, salvo lo dispuesto en la fracción IV del artículo 537."³⁶

"Artículo 636. Son también nulos los actos de administración y los contratos celebrados por los menores emancipados, si son contrarios a las restricciones establecidas por el artículo 643."

"Artículo 637. La nulidad a que se refieren los artículos anteriores, sólo puede ser alegada, sea como acción, sea como excepción, por el mismo incapacitado o por sus legítimos representantes; pero no por las personas con quienes contrató ni por los fiadores que se hayan dado al constituirse la obligación, ni por los mancomunados en ella."

³⁶ "Artículo 537. El tutor está obligado:

"...

"IV. A administrar el caudal de los incapacitados. El pupilo será consultado para los actos importantes de la administración cuando es capaz de discernimiento y mayor de dieciséis años."

"Artículo 638. La acción para pedir la nulidad, prescribe en los términos en que prescriben las acciones personales o reales, según la naturaleza del acto cuya nulidad se pretende."

"Artículo 639. Los menores de edad no pueden alegar la nulidad de que hablan los artículos 635 y 636, en las obligaciones que hubieren contraído sobre las materias propias de la profesión o arte en que sean peritos."

"Artículo 640. Tampoco pueden alegarla los menores, si han presentado certificados falsos del Registro Civil, para hacerse pasar como mayores o han manifestado dolosamente que lo eran."

74. Como puede observarse, en la entidad federativa aludida se considera como restricción a la personalidad jurídica el estado de interdicción; sin embargo, se advierte de la legislación en comento que pueden ejercerse derechos o contraerse obligaciones por conducto de sus representantes y, de igual forma, dicho estado de interdicción, así como las manifestaciones de incapacidad configuran restricciones a la capacidad de ejercicio.

75. Ahora bien, puede arribarse a una primera distinción respecto al elemento jurídico enjuiciado, consistente en que, tanto la terminología jurídica empleada por la legislación civil en comento, así como la utilizada en el artículo 8, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León se refiere a las personas "**incapaces para hacer alusión a la minoría de edad y a las personas con discapacidad mental, intelectual sensorial o, inclusive, con determinadas discapacidades físicas**", a las que alude el artículo 1o., párrafo segundo, de la Convención de Naciones Unidas y el artículo 1o. de la Convención del Sistema Interamericano de la materia.

76. Asimismo, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de Nación, al resolver el **amparo en revisión 159/2013**, determinó específicamente, respecto al estado de interdicción, lo siguiente:

"... el estado de interdicción, contrario a la forma tradicional en la que se le interpretaba, esto es, como una declaración genérica y aplicable por igual a toda discapacidad, debe entenderse como la aptitud del juzgador de fijar un grado de limitación a la capacidad de ejercicio, cuya magnitud será proporcional al nivel de discapacidad de la persona, reiterándose que tal decisión deberá realizarse en cada caso concreto, lo cual dará lugar a una gran

variedad de posibles hipótesis, mismas que se encontrarán caracterizadas por el origen y graduación de la diversidad funcional en específico."³⁷

77. En segundo lugar, derivado del criterio de especificación jurídica, debe acudir a las disposiciones contenidas en el tratado de Naciones Unidas, en su numeral 12, denominado como: "**Igual reconocimiento como persona ante la ley**", el siguiente contenido normativo de derechos humanos en beneficio de personas con discapacidad, incluidas aquellas con discapacidad mental, intelectual o sensorial:

"Artículo 12

"Igual reconocimiento como persona ante la ley

"1. Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

"2. Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

"3. Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

"4. Los Estados Partes asegurarán que en todas las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica se proporcionen salvaguardias adecuadas y efectivas para impedir los abusos de conformidad con el derecho internacional en materia de derechos humanos. Esas salvaguardias asegurarán que las medidas relativas al ejercicio de la capacidad jurídica respeten los derechos, la voluntad y las preferencias de la persona, que no haya conflicto de intereses

³⁷ Fallado el dieciséis de octubre de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto particular; los temas que abordó el Ministro Cossío en su opinión disidente fueron: 1) La inconstitucionalidad de las normas impugnadas, 2) La suplencia de la deficiencia de la queja para estudiar toda la figura de la interdicción, 3) El alcance del artículo 4.1, inciso b), de la Convención del Sistema Universal, 4) El salvamento por interpretación conforme de la institución conocida como interdicción y 5) La no compatibilidad del régimen de interdicción como un ajuste razonable desde la perspectiva social de la discapacidad.

ni influencia indebida, que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de la persona, que se apliquen en el plazo más corto posible y que estén sujetas a exámenes periódicos por parte de una autoridad o un órgano judicial competente, independiente e imparcial. Las salvaguardias serán proporcionales al grado en que dichas medidas afecten a los derechos e intereses de las personas.

"5. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, los Estados Partes tomarán todas las medidas que sean pertinentes y efectivas para garantizar el derecho de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a ser propietarias y heredar bienes, controlar sus propios asuntos económicos y tener acceso en igualdad de condiciones a préstamos bancarios, hipotecas y otras modalidades de crédito financiero, y velarán por que las personas con discapacidad no sean privadas de sus bienes de manera arbitraria."

78. En efecto, el artículo 12 del tratado de Naciones Unidas no prevé un enfoque restrictivo, sino que reafirma un contenido sustantivo en donde las personas con discapacidad [mental, intelectual o sensorial] tienen derecho a la personalidad jurídica y a su capacidad jurídica en igualdad de condiciones que otras personas en todos los aspectos de la vida. El tratado internacional establece un enfoque, en virtud del cual se contará con **apoyo y salvaguardias** para el ejercicio de la capacidad jurídica con determinadas garantías, a saber:

- a) Que se respeten derechos, voluntad y preferencias.**
- b) Que no existan conflictos de intereses ni influencias indebidas.**
- c) Que sean proporcionales y adaptadas a las circunstancias de las personas.**
- d) Que se encuentren sujetas a exámenes periódicos por una autoridad o un órgano judicial cualitativamente competente, independiente e imparcial.**
- e) Que las salvaguardias sean proporcionales en sentido estricto.**

79. En consecuencia, puede arribarse a la convicción de que un contraste entre la norma internacional y el diverso artículo 8, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León impugnado, da lugar a considerar que la norma cuestionada no cumple con el estándar mínimo de apoyos y salvaguardas del numeral 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas

con Discapacidad y únicamente se limita a restringir como electores a las personas interdictas; bajo esta misma argumentación, se estima necesario traer a cita el contenido del artículo 29 del referido tratado, mismo que establece derechos de **"Participación en la vida política y pública"**:

"Artículo 29

"Participación en la vida política y pública

"Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

"a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:

"i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;

"ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;

"iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

"b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:

"i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;

"ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones."

80. Ahora bien, como un elemento definitorio, es importante vislumbrar que la jurisprudencia internacional en la materia, respecto al tema del derecho al sufragio activo de las personas con discapacidad intelectual, mental y sensorial, lo constituye el paradigmático caso: **Zsolt Bujdosó y otros Vs. Hungría**; los antecedentes del caso fueron los siguientes:

"Los seis autores tienen discapacidad intelectual y fueron puestos bajo tutela parcial o total, de conformidad con las correspondientes decisiones judiciales. Al estar bajo tutela, los nombres de los autores fueron automáticamente eliminados del registro electoral, con arreglo al artículo 70, párrafo 5, de la Constitución del Estado Parte vigente en ese momento, que establecía que las personas en régimen de tutela parcial o total no tenían derecho de voto. Debido a esa limitación de su capacidad jurídica, los autores no pudieron participar en las elecciones parlamentarias celebradas en Hungría el 11 de abril de 2010 ni en las elecciones municipales que tuvieron lugar el 3 de octubre de 2010. Actualmente siguen privados de su derecho de voto y por tanto no pueden participar en las elecciones."³⁸

81. Así, el organismo garante del tratado de Naciones Unidas sostuvo una interpretación amplia-extensiva del cardinal 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en los siguientes términos:

"El comité recuerda que el artículo 29 de la convención exige a los Estados Partes que aseguren que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, incluido el derecho a votar. El artículo 29 no prevé ninguna restricción razonable ni permite excepción alguna con respecto a nin-

³⁸ *United Nations, CRPD/C/10/D/4/2011, Communication No. 4/2011, Zsolt Bujdosó, Jánosné Ildikó Márkus, Viktória Márton, Sándor Mészáros, Gergely Polk and János Szabó (represented by counsel, János Fiala, Disability Rights Center) vs. Hungary. Pár. 2. Original text: "All six authors 'suffer from intellectual disability', and were placed under partial or general guardianship pursuant to judicial decisions.³⁸ As an automatic consequence of their placement under guardianship, the authors' names were removed from the electoral register, pursuant to article 70, paragraph 5, of the Constitution of the State party that was applicable at the time, which provided that persons placed under total or partial guardianship did not have the right to vote. Due to this restriction on their legal capacity, the authors were prevented from participating in the Hungarian parliamentary elections held on 11 April 2010 and the municipal elections held on 3 October 2010. They remain disenfranchised to date and cannot therefore participate in elections."*

gún grupo de personas con discapacidad. Por lo tanto, la exclusión del derecho de voto sobre la base de una discapacidad psicosocial o intelectual percibida o real, incluida la restricción derivada de una evaluación individualizada, constituye una discriminación por motivos de discapacidad, en el sentido del artículo 2 de la convención. El comité se remite a sus observaciones finales sobre Túnez, en las que recomendó al Estado parte que se adoptaran 'con urgencia medidas legislativas' para que las personas con discapacidad, 'incluidas las que están en régimen de tutela o curatela', pudieran ejercer su derecho de voto y participar en la vida pública en pie de igualdad con las demás (sin cursiva en el original). El comité también se remite a sus observaciones finales sobre España, en las que expresó la misma preocupación por el hecho de que se pudiera restringir el derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial si la persona interesada había sido privada de su capacidad jurídica o había sido internada en una institución. El comité considera que los mismos principios se aplican al presente caso. Por consiguiente, el comité concluye que el artículo XXIII, párrafo 6, de la Ley Fundamental, que permite que los tribunales priven a las personas con discapacidad intelectual del derecho a votar y a ser elegidas, contraviene el artículo 29 de la convención, al igual que el artículo 26, párrafo 2, de las disposiciones transitorias de la Ley Fundamental.

"Asimismo, el comité recuerda que en virtud del artículo 12, párrafo 2, de la convención, los Estados Partes deben reconocer y proteger la capacidad jurídica de las personas con discapacidad 'en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida', incluida la vida política, que abarca el derecho de voto. En virtud del artículo 12, párrafo 3, de la convención, los Estados Partes tienen, además, la obligación de adoptar las medidas pertinentes para garantizar a las personas con discapacidad el ejercicio efectivo de su capacidad jurídica. Por consiguiente, el comité considera que, al privar a los autores de su derecho de voto sobre la base de una discapacidad intelectual percibida o real, el Estado Parte ha incumplido las obligaciones que le impone el artículo 29 de la convención, leído por separado y junto con el artículo 12 de la convención.

"El comité considera discriminatoria la evaluación de la capacidad de las personas y señala que no se puede defender la legitimidad de esa medida. Tampoco es proporcional al objetivo de preservar la integridad del sistema político del Estado Parte. El comité recuerda que, en virtud del artículo 29 de la convención, el Estado parte debe adaptar sus procedimientos electorales para garantizar que sean 'adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar' y, cuando sea necesario permitir que las personas con discapacidad que la soliciten dispongan de asistencia para votar. De esta manera el Estado Parte asegurará que las personas con discapacidad intelectual puedan emitir

un voto adecuado, en igualdad de condiciones con las demás, garantizando el carácter secreto del voto.

"Por consiguiente, el comité considera que el Estado Parte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 29, leído por separado y junto con el artículo 12 de la convención."³⁹

82. Como puede observarse, también es convicción jurídica del órgano convencional de la materia, que **una medida cerrada y generalizada para restringir el derecho al voto a las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, incluidas las que se encuentran en regímenes de tutela o**

³⁹ Ibid. Original text: *"The committee recalls that article 29 of the Convention requires States Parties to ensure that persons with disabilities can effectively and fully participate in political and public life on an equal basis with others, including by guaranteeing their right to vote. Article 29 does not provide for any reasonable restriction or exception for any group of persons with disabilities. Therefore, an exclusion of the right to vote on the basis of a perceived or actual psychosocial or intellectual disability, including a restriction pursuant to an individualized assessment, constitutes discrimination on the basis of disability, within the meaning of article 2 of the convention. The committee refers to its concluding observations on Tunisia, in which it recommended 'the urgent adoption of legislative measures to ensure that persons with disabilities, including persons who are currently under guardianship or trusteeship, can exercise their right to vote and participate in public life, on an equal basis with others' (emphasis added).*³⁹ *The committee further refers to its concluding observations on Spain, in which it expressed similar concern over the fact that the right to vote of persons with intellectual or psychosocial disabilities can be restricted if the person concerned has been deprived of his or her legal capacity, or has been placed in an institution.*³⁹ *The committee considers that the same principles apply to the present case. Accordingly, the committee concludes that article XXIII, paragraph 6, of the Fundamental Law, which allows courts to deprive persons with intellectual disability of their right to vote and to be elected, is in breach of article 29 of the convention, as is article 26, paragraph 2, of the transitional provisions of the Fundamental Law.*

"The committee further recalls that under article 12, paragraph 2, of the convention, States Parties must recognize and uphold the legal capacity of persons with disabilities 'on an equal basis with others in all aspects of life', including political life, which encompasses the right to vote. Under article 12, paragraph 3, of the convention, States Parties have a positive duty to take the necessary measures to guarantee to persons with disabilities the actual exercise of their legal capacity. Accordingly, the committee is of the view that, by depriving the authors of their right to vote, based on a perceived or actual intellectual disability, the State Party has failed to comply with its obligations under article 29 of the convention, read alone and in conjunction with article 12 of the convention.

"Having found the assessment of individuals capacity to be discriminatory in nature, the committee holds that this measure cannot be purported to be legitimate. Nor is it proportional to the aim of preserving the integrity of the State party's political system. The committee recalls that, under article 29 of the convention, the State Party is required to adapt its voting procedures, by ensuring that they are 'appropriate, accessible and easy to understand and use', and, where necessary, allowing persons with disabilities, upon their request, assistance in voting. It is by so doing that the State Party will ensure that persons with intellectual disabilities cast a competent vote, on an equal basis with others, while guaranteeing voting secrecy.

"The Committee therefore finds that the State Party has failed to comply with its obligations under article 29, read alone and in conjunction with article 12 of the convention."

curatela, puede comprometer la responsabilidad internacional de los Estados Parte de la Convención de Naciones Unidas respecto del artículo 29. Esto último es aplicable al caso de la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León en la presente acción de inconstitucionalidad, puesto que la norma impugnada no comprende un sistema de apoyos o salvaguardias y tiene por finalidad hacer nugatorio el contenido de los derechos políticos reconocidos en el artículo 29 del tratado, mismo que no permite excepción o restricción alguna respecto de algún grupo de personas con discapacidad o enfermedad mental.

83. Por otro parte, dentro del **Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos**, existe un conjunto de instrumentos que si bien no son estrictamente vinculantes, sí configuran un marco de interpretación sobre los derechos humanos de las personas con discapacidad, incluida la discapacidad mental o intelectual; en principio, el "**Programa de Acción para el Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad (2006-2016)**",⁴⁰ cuya misión consiste en: "... *adoptar gradualmente y dentro de un tiempo razonable, las **medidas administrativas, legislativas y judiciales**, así como las políticas públicas necesarias, para la efectiva aplicación del programa de acción en el orden jurídico interno, a fin de que las personas con discapacidad estén en igualdad de condiciones con las demás.*".⁴¹ El mencionado programa recoge también las nociones de participación de la vida pública y **el ejercicio de los derechos políticos en su punto IV sobre acciones concretas en materia de participación política:**

"Participación política:

"a. Asegurar el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, facilitando su identificación y registro.

"b. **Garantizar, en igualdad de condiciones con los demás, la plena participación de las personas con discapacidad en el acto del sufragio, ya sea como elector o como candidato**, considerando los mecanismos de accesibilidad necesarios, incluyendo la modalidad del voto asistido por una persona de su propia elección y adecuando los sistemas electorales para tal fin.

⁴⁰ OEA, AG/RES. 2339 (XXXVII-O/07). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2007.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 4.

"c. Promover la participación de las personas con discapacidad en las funciones públicas de su país.

"d. Considerar los aportes y contribuciones de las personas u organizaciones de personas con discapacidad, en la elaboración, implementación y supervisión de las políticas públicas en la materia, especialmente aquellas que les afecten de manera directa.

"e. Promover la coordinación entre las diferentes asociaciones de personas con discapacidad, con el fin de fortalecer su participación en el debate de las políticas públicas en todos los niveles, así como para afianzar la defensa de sus intereses.

"f. Promover políticas de capacitación orientadas a las personas con discapacidad, a fin de desarrollar sus habilidades en la dirección de los asuntos públicos.

"g. Fortalecer institucional y administrativamente a los organismos o mecanismos gubernamentales de promoción y protección de la dignidad y derechos de las personas con discapacidad."

84. Estos criterios para respetar y garantizar los derechos políticos de las personas con discapacidad, también se encuentran reforzados por la **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**, incluso, tratándose de la discapacidad o enfermedades mentales, pues se ha recomendado a los Estados Parte el:

"Tomar medidas de carácter legislativo, judicial, administrativo, educativo y de otra índole para diseminar por medios apropiados y dinámicos [entre autoridades gubernamentales, ONGs, profesionales de salud mental, abogados, Jueces y otras personas involucradas en la promoción de políticas de salud mental] los estándares internacionales y normas convencionales de derechos humanos que protegen las libertades fundamentales y derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad mental."⁴²

85. En deferencia constitucional al legislador, este Tribunal Pleno constata que no encontró elementos de razonabilidad o de motivación reforzada

⁴² OEA, CIDH, "Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad Mental", aprobada por la comisión en su 111o. periodo extraordinario de sesiones, el 4 de abril de 2001.

que se contuviesen en el proceso legislativo de la propia norma combatida para justificar la persecución de un fin constitucional o convencionalmente legítimo, la idoneidad, la necesidad o la proporcionalidad de la restricción al sufragio activo de las normas estudiadas y tampoco se desprende alguno más allá de la propuesta plasmada en la exposición de motivos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León,⁴³ misma que fue reproducida por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado;⁴⁴ es decir: el legislador debió haber realizado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma, y los fines que pretendió alcanzar. De igual forma, derivado de un estudio integral de la legislación electoral del Estado de Nuevo León, se advierte que sólo el artículo 240 comprende una previsión normativa de asistencia para personas con discapacidad visual o física, pero ninguna previsión en torno a otro tipo de discapacidades o personas con enfermedades mentales;⁴⁵ por tanto, para determinar si se actualizan categorías sospechosas en materia de no discriminación, debe procederse a través de un escrutinio minucioso, más aún cuando la única defensa aludida para sostener la validez de la norma impugnada consistió en señalar que: "... **es incuestionable que una persona sujeta a interdicción judicial, como lo refieren los ocurstantes, se encuentra impedida para ejercer el derecho al voto, cuestión similar se contempla en el artículo 38, IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**".⁴⁶ Así, cobra aplicación el criterio jurisprudencial plenario P/J. 120/2009, de rubro y texto siguientes:

"MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.—**Los Tribunales Constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Le-**

⁴³ En fecha de veintiséis de mayo de dos mil catorce se dio trámite al expediente 8753/LXXIII, relativo a la: "Iniciativa a fin de expedir una nueva Ley Electoral para el Estado de Nuevo León y la derogación de la ley actual que consta de 360 artículos dividido en tres partes, con 10 títulos y 40 capítulos, se turna con carácter de urgente.", visible a fojas 802 a 1002 del tomo I del cuaderno de pruebas, presentado por el presidente de la Diputación Permanente de la LXXIII Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, en su oficio registrado con el número 52833, de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

⁴⁴ Visible a partir de la foja 1008 del referido tomo I del cuaderno de pruebas

⁴⁵ "Artículo 240. Si el elector es invidente o padece de alguna discapacidad física para emitir su voto por sí solo, podrá auxiliarse de otra persona para efectuar la votación en los términos y condiciones que determine la Comisión Estatal Electoral.

"Si la persona carece de pulgar derecho, se marcará con tinta indeleble la yema del dedo izquierdo. ..."

⁴⁶ Véase foja 1624 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014, relativo al Informe del Congreso del Estado de Nuevo León LXXIII Legislatura.

gislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. **La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental** u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, **y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.** Tratándose de las reformas legislativas, **esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna 'categoría sospechosa', es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate.** En estos supuestos **se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar.** Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna 'categoría sospechosa', esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien, constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos –como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental– un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado –y entre ellos, el juzgador constitucional– deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en

los asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del Tribunal Constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma."

86. En contraste con lo anterior, debe señalarse que las obligaciones del Estado Mexicano al tratado de Naciones Unidas son calificadas, en concordancia con el principio pro persona, pues debe manifestarse que los Estados Unidos Mexicanos formularon una "Declaración interpretativa" con especificidad al artículo 12, párrafo segundo, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho, misma que **fue retirada y publicada** en el Diario Oficial de la Federación el ocho de diciembre de dos mil once.⁴⁷

87. En este orden de ideas, es claro que la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León es inconstitucional en su porción normativa: "**Estar sujeto a interdicción judicial**", así como la diversa: "... **enfermos mentales** ...", en relación con los artículos 1o., párrafos primero, segundo y quinto, 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en conexión con el artículo 1o., 12 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, lo consecuente: **es declarar la invalidez y expulsar del orden jurídico dichas porciones normativas.**

88. De igual manera, conviene señalar que: es juicio de este Tribunal Constitucional que las normas que establecen criterios discriminatorios apoyadas en categorías sospechosas no pueden aguardar una interpretación conforme, por considerarse abiertamente contrarias a la dignidad de las per-

⁴⁷ "Decreto

"La Cámara de Senadores del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

"Decreta:

"Único. Se aprueba el retiro de la declaración interpretativa a favor de las personas con discapacidad, formulada por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos al depositar su instrumento de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su 'Protocolo facultativo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el trece de diciembre de 2006'.

"México, D.F., a 26 de octubre de 2011.—Sen. José González Morfín, presidente.—Sen. Arturo Herviz Reyes, secretario.—Rúbricas."

sonas; lo anterior, de conformidad con el criterio **1a. CCLXI/2014 (10a.)**, de rubro siguiente:

"NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR."⁴⁸

89. Finalmente, debe decirse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación arribó a similares consideraciones en su opinión contenida en el oficio: SUP-OP-55/2014.⁴⁹

c) Inconstitucionalidad del impedimento por aislamiento en establecimientos públicos o privados para ebrios consuetudinarios.

90. Por cuanto hace al criterio de restricción para ser elector, por encontrarse aislado en establecimientos públicos o privados para toxicómanos, enfermos mentales o ebrios consuetudinarios, debe señalarse que, de igual forma, es fundado el concepto de invalidez; la norma impugnada sostiene lo siguiente:

"Artículo 8. Son impedimentos para ser elector:

"...

"V. ... estar aislado en establecimientos públicos o privados para ... ebrios consuetudinarios."

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, temas b), c) y d), consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

⁴⁸ Texto: "Cuando una norma en sí misma discrimina a una persona o grupo de personas que se ubican en una categoría sospechosa, no es posible realizar una interpretación conforme, pues dicha norma continuaría existiendo en su redacción, aun siendo discriminatoria y contraria al artículo 1o. constitucional y a las obligaciones internacionales contraídas por México en cuanto a no discriminar con base en categorías sospechosas. Estas obligaciones no pueden cumplirse mediante una interpretación que varíe la base misma del concepto impugnado y que no modifique la situación discriminatoria sufrida por dichas personas. Un planteamiento como éste es incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas. Si se considera que una norma es discriminatoria, la interpretación conforme no repara dicha discriminación porque lo que buscan las personas discriminadas es la cesación de la constante afectación y su inclusión expresa en el régimen jurídico en cuestión; en otras palabras, no sólo acceder a esa institución, sino suprimir el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma. Así pues, el reconocimiento público del matrimonio entre personas del mismo sexo, así como la inconstitucionalidad en la enunciación en caso de no preverlo expresamente, sitúa a la dignidad del ser humano más allá de los meros efectos restitutivos y articula un entendimiento de dignidad que es fundamentalmente transformativo y sustantivo."

⁴⁹ Visible a fojas 1974 a 2103 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

91. Al respecto, debe mencionarse que, tal como se manifestó en el párrafo 98 de esta resolución, el legislador del Estado de Nuevo León no expuso razones suficientes para introducir en la legislación electoral estudiada una restricción lesiva al derecho humano al sufragio activo, ni estableció referencia alguna sobre qué debe considerarse como "toxicómano" o "ebrio consuetudinario" y el porqué de su aislamiento en establecimientos públicos o privados da lugar a un impedimento para fungir como elector. No obstante, respecto a la expresión: "**ebrio consuetudinario**", tampoco pasa desapercibido para el Tribunal Pleno que el cardinal 38, fracción IV, de la Constitución Federal menciona lo siguiente:

"Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

"...

"IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes."

92. Ahora bien, puede observarse que la ebriedad consuetudinaria declarada es una hipótesis constitucional para suspender derechos o prerrogativas de los ciudadanos y cabe distinguir que la ebriedad, leída como embriaguez, se refiere a un estado o "*turbación pasajera de las potencias, exceso con que se ha bebido vino o licor*".⁵⁰ Por su parte, la **Organización Mundial de la Salud estatuye una Clasificación Internacional de Enfermedades (ICD)**, que funge como la herramienta estándar de diagnóstico para epidemiología, gestiones de salud y fines clínicos,⁵¹ misma que contempla el conjunto F10 en torno a los "**Desórdenes mentales y conductuales debido al uso del alcohol**" con diversas sub-clasificaciones, dentro de las que se encuentra la relativa al **F10.2** o "**Síndrome de dependencia debido al uso del alcohol**", el cual se define como: "Un grupo de fenómenos conductuales, cognitivos y fisiológicos que se desarrollan después de un uso repetido de sustancias y que suelen incluir un fuerte deseo de tomar la droga, dificultades para controlar su uso, persistiendo en su uso a pesar de consecuencias dañinas, una mayor prioridad dada al uso de drogas que a otras actividades y obligaciones, aumento de la tolerancia, y a veces un estado de abstinencia física.—El síndrome de dependencia puede estar presente en una sustancia psicoactiva específica

⁵⁰ *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, 22a. Edición, consultado en Internet en la siguiente liga: <http://lema.rae.es/drae/?val=ebriedad>

⁵¹ <http://www.who.int/classifications/icd/en/>

(por ejemplo, tabaco, alcohol, o diazepam), para una clase de sustancias (por ejemplo, fármacos opioides), o para una gama más amplia de diferentes sustancias psicoactivas farmacológicas."⁵² Desde luego, conviene señalar que la Ley General de Salud se limita a establecer un catálogo de enfermedades transmisibles y una regulación sobre enfermedades no transmisibles.⁵³

93. En segundo lugar, es preciso advertir que la Constitución Federal únicamente emplea el término "**ebriedad consuetudinaria declarada**" en su numeral 38, fracción IV, en contraste con la regulación competencial de los artículos 4o., 73, fracción XVI, 4a. y 117, último párrafo, para referirse al **alcoholismo**, en los siguientes términos:

"Artículo 4o. ...

" ...

(Adicionado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

" ...

⁵² Puede consultarse en ICD-10 Versión 2010 en: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2010/en/#> Original text: "A cluster of behavioural, cognitive, and physiological phenomena that develop after repeated substance use and that typically include a strong desire to take the drug, difficulties in controlling its use, persisting in its use despite harmful consequences, a higher priority given to drug use than to other activities and obligations, increased tolerance, and sometimes a physical withdrawal state.—The dependence syndrome may be present for a specific psychoactive substance (e.g. tobacco, alcohol, or diazepam), for a class of substances (e.g. opioid drugs), or for a wider range of pharmacologically different psychoactive substances."

⁵³ En el artículo 134 de la Ley General de Salud, del capítulo II, del título octavo, se regulan las enfermedades trasnmisibles, en contraste, el capítulo III, que comprende a los artículos 158 a 161, regula las enfermedades no transmisibles.

(Adicionada [N. de E. Reformada], D.O.F. 6 de julio de 1971)

"4a. Las medidas que el consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan."

"Artículo 117. ...

"...

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

94. De lo anterior se desprende que en el Texto Constitucional existen competencias en virtud de las cuales el Constituyente Permanente estableció la concurrencia entre la Federación y las entidades del Pacto Federal en materia de salubridad general; asimismo, que por conducto del Consejo de Salubridad General se pondrán en vigor campañas contra el alcoholismo sujetas a revisión *ex post* por el Congreso de la Unión y como materia concurrente compartida por todas las Legislaturas de los Estados y el Congreso de la Unión, la facultad para dictar legislación encaminada a combatir el alcoholismo.

95. Como tercer punto, se advierte que la Ley General de Salud contempla un sistema de competencias complejo en torno a la figura del alcoholismo, así como la descripción de conductas preventivas y regulatorias en los siguientes términos:

"Artículo 3o. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"...

(Reformada, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"XIX. El programa contra el alcoholismo."

"Artículo 17. Compete al Consejo de Salubridad General:

"I. Dictar medidas contra el alcoholismo, venta y producción de sustancias tóxicas, así como las que tengan por objeto prevenir y combatir los efectos nocivos de la contaminación ambiental en la salud, las que serán revisadas después por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan."

"Capítulo II

"Programa contra el alcoholismo y el abuso de bebidas alcohólicas

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"Artículo 185. La Secretaría de Salud, los gobiernos de las entidades federativas y el Consejo de Salubridad General, en el ámbito de sus respectivas competencias, se coordinarán para la ejecución del programa contra el alcoholismo y el abuso de bebidas alcohólicas que comprenderá, entre otras, las siguientes acciones:

"I. La prevención y el tratamiento del alcoholismo y, en su caso, la rehabilitación de los alcohólicos;

"II. La educación sobre los efectos del alcohol en la salud y en las relaciones sociales, dirigida especialmente a niños, adolescentes, obreros y campesinos, a través de métodos individuales, sociales o de comunicación masiva, y

"III. El fomento de actividades cívicas, deportivas y culturales que coadyuven en la lucha contra el alcoholismo, especialmente en zonas rurales y en los grupos de población considerados de alto riesgo."

"Artículo 186. Para obtener la información que oriente las acciones contra el alcoholismo y el abuso de bebidas alcohólicas, se realizarán actividades de investigación en los siguientes aspectos:

"I. Causas del alcoholismo y acciones para controlarlas;

"II. Efectos de la publicidad en la incidencia del alcoholismo y en los problemas relacionados con el consumo de bebidas alcohólicas;

"III. Hábitos de consumo de alcohol en los diferentes grupos de población, y

"IV. Efectos del abuso de bebidas alcohólicas en los ámbitos familiar, social, deportivo, de los espectáculos, laboral y educativo."

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"Artículo 187. En el marco del Sistema Nacional de Salud, la Secretaría de Salud coordinará las acciones que se desarrollen contra el alcoholismo y el abuso de bebidas alcohólicas. La coordinación en la adopción de medidas, en los ámbitos federal y local, se llevará a cabo a través de los acuerdos de coordinación que celebre la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas."

"Capítulo III
"Bebidas alcohólicas

(Reformado, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"Artículo 217. Para los efectos de esta ley, se consideran bebidas alcohólicas aquellas que contengan alcohol etílico en una proporción de 2% y hasta 55% en volumen. Cualquiera otra que contenga una proporción mayor no podrá comercializarse como bebida."

"Artículo 218. Toda bebida alcohólica, deberá ostentar en los envases, la leyenda: 'el abuso en el consumo de este producto es nocivo para la salud', escrito con letra fácilmente legible, en colores contrastantes y sin que se invoque o se haga referencia a alguna disposición legal.

(Adicionado, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"La Secretaría de Salud, en su caso, publicará en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo mediante el cual podrán establecerse otras leyendas precautorias, así como las disposiciones para su aplicación y utilización."

"Artículo 219." (Derogado, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

(Reformado, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"Artículo 220. En ningún caso y de ninguna forma se podrán expendir o suministrar bebidas alcohólicas a menores de edad.

(Adicionado, D.O.F. 4 de diciembre de 2013)

"La violación a esta disposición será equiparable con el delito de corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo."

96. Visto lo anterior, puede constatarse que el Estado Mexicano cuenta con disposiciones constitucionales competenciales para regular el tema del alcoholismo y las bebidas alcohólicas, a través del Congreso de la Unión en una ley general; de igual forma, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas pueden dictar leyes encaminadas a combatir el alcoholismo. Ahora bien, debido a la concurrencia de la materia de salubridad general y del contenido de las disposiciones de la Ley General de Salud, es conducente apreciar las disposiciones jurídicas contempladas en la Ley de Salud para el Estado de Nuevo León:

Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León

"Artículo 4o. En los términos de la Ley General de Salud y de la presente ley, corresponde al Estado:

"A. En materia de salubridad general.

" ...

"XVIII. Participar con las autoridades federales en el desarrollo de los programas contra el alcoholismo y tabaquismo;

" ...

"B. En materia de salubridad local, normar y controlar los aspectos sanitarios relativos a:

" ...

(Reformada, P.O. 28 de septiembre de 2012)

"XXIII. Prevención al abuso del consumo de bebidas alcohólicas y el tratamiento al alcoholismo;

(Reformada, P.O. 28 de septiembre de 2012)

"XXIV. La educación sobre los efectos del alcohol."

"Artículo 17 Bis-1. El Consejo Estatal de Salud contará con las siguientes comisiones:

" ...

"VI. Comisión contra el consumo abusivo del alcohol; y ..."

(Reformado primer párrafo, P.O. 16 de abril de 2014)

"Artículo 66. El Gobierno del Estado se coordinará con las autoridades sanitarias federales para la ejecución en el Estado del programa contra el alcoholismo, el uso y abuso de bebidas alcohólicas que comprenderá, entre otras las siguientes acciones:

"I. La prevención y el tratamiento del alcoholismo y en su caso, la rehabilitación de los alcohólicos;

"II. La educación sobre los efectos del alcohol en la salud y en las relaciones sociales, dirigida especialmente a niños, adolescentes y adultos de zonas marginadas y rurales, a través de métodos individuales, sociales o de comunicación masiva;

"III. El fomento de actividades cívicas, deportivas y culturales que coadyuven en la lucha contra el alcoholismo, especialmente en zonas y grupos de población marginados y rurales.

(Adicionada, P.O. 16 de abril de 2014)

"IV. Realizar campañas preventivas a fin de informar, concientizar, y evitar el consumo de bebidas alcohólicas en mujeres embarazadas y durante la lactancia."

"Artículo 67. Para obtener la información que oriente las acciones contra el alcoholismo y el abuso de bebidas alcohólicas, las autoridades sanitarias del Estado, en coordinación con otras dependencias y entidades públicas, realizarán actividades de investigación en los siguientes aspectos:

"I. Causas del alcoholismo y acciones para controlarlas;

"II. Efectos de la publicidad en la incidencia del alcoholismo y en los problemas relacionados con el consumo de bebidas alcohólicas;

"III. Hábitos de consumo de alcohol en los diferentes grupos de población; y

(Reformada, P.O. 16 de abril de 2014)

"IV. Efectos del uso y abuso de bebidas alcohólicas en los ámbitos familiar, social, deportivo, de espectáculos, laboral, educativo y del consumo de alcohol en mujeres embarazadas, que deseen concebir y en periodos de lactancia."

(Reformado, P.O. 14 de enero de 2005)

"Artículo 73. Se crea el Consejo Estatal contra las adicciones, que tendrá por objeto promover y apoyar las acciones de los sectores público, social y privado tendientes a la prevención y combate de los problemas de salud pública causados por las adicciones que regula el presente título, así como proponer y evaluar los programas en la materia. Dicho Consejo Estatal se integra por el secretario estatal de salud, quien lo presidirá, por los titulares de

las dependencias y entidades de la administración pública estatal cuyas actividades tengan relación con el objeto del consejo y por representantes de organizaciones sociales y privadas relacionadas con la salud y la atención al problema social de las adicciones. El secretario estatal de salud deberá invitar a los representantes de los Ayuntamientos a asistir a las sesiones del consejo.

"El Consejo Estatal en coordinación con los Ayuntamientos, creará en todos los Municipios de la entidad, Consejos Municipales contra las adicciones, para la prestación de toda clase de servicios a fin de prevenir, tratar y erradicar la farmacodependencia, asimismo la prevención, tratamiento y rehabilitación del alcoholismo y el tabaquismo. El presidente municipal presidirá el consejo.

(Reformado, P.O. 12 de febrero de 2007)

"La Secretaría de Salud realizará cada dos años una encuesta estatal sobre adicciones, para evaluar el impacto de las actividades realizadas contra el consumo de drogas, tabaco y alcohol, y se remitirán sus resultados al Consejo Estatal. Éste creará un centro estatal de atención pública contra las adicciones en donde se prestará el servicio de atención, tratamiento y rehabilitación de las personas afectadas por adicciones, el cual deberá ser especializado, atendido por el personal multidisciplinario y capacitado en los diferentes tipos de adicciones, contando además con los programas necesarios para la atención especializada que ofrezca terapia personal, grupal y familiar.

"El Consejo Estatal establecerá una coordinación estrecha con la Procuraduría General de Justicia en el Estado y el Poder Judicial del Estado para la atención de toda persona que haya sido detenida bajo el influjo de cualquier tipo de droga o alcohol, para su tratamiento y rehabilitación, dentro de los servicios que presta la Secretaría de Salud en la entidad."

"Artículo 104. Para determinar la ubicación, funcionamiento y horario de los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas, las autoridades sanitarias competentes, tomarán en cuenta la distancia establecida entre éstos y los centros educativos, fabriles, de recreo, culturales, religiosos y otros similares, a efecto de coadyuvar efectivamente en las acciones derivadas del programa contra el alcoholismo."

97. De lo anterior se aprecia que en la Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León también se encuentran disposiciones y distribuciones compe-

tenciales en materia de programas de prevención, tratamiento, rehabilitación, actividades de investigación y la ubicación de los establecimientos dedicados a la venta de bebidas alcohólicas. Sin embargo, no se advierte de la legislación en comento que se prevean medidas que tengan por fin el restringir los derechos políticos de los ciudadanos, en el caso, para ser electores. Por lo que, a la luz de las presentes consideraciones, se entiende que, al prever la hipótesis normativa en la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, se introdujo una restricción con características normativas similares a las contenidas en el artículo 38, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de ello también se desprende, por parte del informe emitido por el Poder Legislativo, para sostener la validez de la norma impugnada.

98. En este sentido, con la intención de desentrañar el contenido auténtico y la *razón jurídica* de la prescripción constitucional para la restricción del derecho político, es conveniente acudir a una interpretación histórica de la fracción IV del artículo 38 con la intención de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional; lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia plenaria **P/J. 61/2000**, de rubro siguiente:

"INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN."⁵⁴

⁵⁴ Texto: "Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea

99. En atención a lo mencionado, puede considerarse que, como antecedente constitucional previo, encontramos las bases de la Organización Política de la República Mexicana, de doce de junio de mil ochocientos cuarenta y tres, misma que dispuso, en su artículo 21, lo siguiente:

"Artículo 21. Se pierden los derechos de ciudadano:

"I. Por el estado de sirviente doméstico.

"II. Por el de interdicción legal.

"III. Por estar procesado criminalmente, desde el acto motivado de prisión, o desde la declaración de haber lugar a formación de causa a los funcionarios hasta la sentencia, si fuere absolutoria.

"IV. Por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago, o tener casa de juegos prohibidos.

"V. Por no desempeñar las cargas de elección popular careciendo de causa justificada, en cuyo caso durará la suspensión el tiempo que debería desempeñar el cargo."

100. Como segundo antecedente dentro del constitucionalismo mexicano que fue vigente, se encuentre el cardinal 3o. del Acta Constitutiva de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente, de dieciocho de mayo de mil ochocientos cuarenta y siete:

"Artículo 3o. El ejercicio de los derechos de ciudadano se suspende por ser ebrio consuetudinario, o tahúr de profesión, o vago; por el estado religioso, por el de interdicción legal, en virtud de proceso sobre aquellos delitos por los cuales se pierde la calidad de ciudadano, y por rehusarse, sin excusa legítima, a servir los cargos públicos de nombramiento popular."

101. Por su parte, como tercer antecedente constitucional, se encuentra que fue durante la sesión de nueve de septiembre de mil ochocientos cin-

jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio."

cuenta y seis, que el Poder Constituyente aprobó el texto original del artículo 38 de la **Constitución de 1857**; a moción del diputado Reyes, se añadió la expresión consistente en que la ley fijaría los casos en que se han de perder los derechos de ciudadano;⁵⁵ así, el artículo quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 38. La ley fijará los casos y la forma en que se pierden los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación."

102. Como se observa, existió una reserva de ley para establecer las hipótesis y modalidades para perder (situación diferenciada a suspender) los derechos de los ciudadanos, así como una probable rehabilitación de los mismos. Actualmente, el referido precepto normativo forma parte del último párrafo del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

103. En segundo orden, debe mencionarse que durante los debates del Constituyente de 1917 en la Ciudad de Querétaro, algunos diputados Constituyentes ofrecieron las siguientes razones respecto del tema abordado:

"¿Sabéis, señores, que la criminalidad de París, Viena y Berlín, son menores, en conjunto, que la de nuestra Ciudad de México? ¿Sabéis, señores, que la Ciudad de México es quizá la más mortífera del mundo? En México, señores, es espantoso, como acabo de decir, el número de delitos de sangre, y el 80 por ciento de ellos son cometidos por personas en estado de ebriedad, y de estos delitos una tercera parte se cometen en el primer periodo y las dos terceras en el segundo periodo de embriaguez. A esto tendréis que agregar, señores, los delitos de culpa, que casi todos son cometidos por personas en el mismo estado; y como las nueve décimas partes de nuestro pueblo bajo son de ebrios consuetudinarios y nuestro pueblo bajo forma las ocho décimas partes de la población del Distrito Federal, allí tenéis la explicación de lo espantoso de la cifra de la criminalidad en México, comparada con tres de las grandes poblaciones del mundo.

"Pero no se limitan allí las consecuencias del alcoholismo entre nosotros; éstas son mucho más graves, porque afectan a la raza toda, y voy a demostrarlo.

⁵⁵ Cfr. Zarco Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Ediciones mesa directiva, Senado de la República, 2007, página 324.

"En la estadística sacada por el doctor Ruiz, del año de 1875 al de 1895, es decir, en un periodo de veinte años, se sepultó la población de México. La población de México la formaban entonces 350.000 habitantes, y se sepultaron 350.000 cadáveres en los veinte años y de allí por qué la vida media de México es una de las más cortas de los que habitan la superficie de la tierra.

"Pero esta mortalidad, señores, no viene más que del alcoholismo de nuestro pueblo, es fácil comprobarlo. Nuestro México, señores, es una de las ciudades mejor situadas del mundo; su clima es bellissimo, ¿quién puede dudarle? Es delicioso para cuantos visitantes tienen la fortuna de pisar la tierra de Moctezuma; su atmósfera es purísima y su cielo es azulado. México, con las arboledas de sus pueblos, con su extenso valle, con sus sierras perennemente cubiertas de nieve, con sus torrentes de agua potable, una de las mejores, más pura y más abundante que pudiera tener otra de las ciudades mejores del mundo, es un paraíso terrenal. Pero allí tenéis, señores, a los niños destetados con pulque, que crecen y mal se desarrollan embriagados consuetudinariamente, convirtiéndose después en progenitores alcohólicos, engendrando hijos degenerados y de inteligencia obtusa, indiferentes para las cuestiones sociales y políticas y sujetos a propósito, con su materia prima admirablemente dispuesta para la criminalidad y medio de cultivo maravilloso para el desarrollo de cuanto microorganismo inventó la naturaleza.

"Esos ebrios consuetudinarios de que os hablo son, señores, los albañiles que se caen de los andamios y se matan o se desquebrajan; son los carros que caen bajo las ruedas de sus carros; son los obscenos cocheros que maltratan a sus pacientes bestias, que se insultan y se hieren; son conductores de tranvías que no detienen oportunamente sus pesados trenes; son los que conducen automóviles vertiginosos y ocasionan accidentes a cada momento, sin que valgan multas y castigos como correctivos; son los obreros que golpean a sus mujeres y acuchillan a sus amasias; son las criadas de las casas todas; es todo el pueblo de México que consume diariamente siete trenes de pulque, dando un contingente asombroso a las comisarías, a las cárceles, a los hospitales de sangre, a los manicomios, y son, por último, con sus organismos debilitados e incapacitados para el trabajo, pobres miserables física y moralmente, el pasto para las enfermedades crónicas, para las agudas y fulminantes, y para las epidemias también.

"...

"Ciudadanos diputados:

"Los artículos 34, 35, 36 y 37 del proyecto de Constitución son idénticos a los de la Constitución de 1857, con ligeras enmiendas; la fracción I del artículo 36 hace obligatoria la inscripción en el catastro y la inscripción en los padrones electorales, y las fracciones IV y V aparecen arregladas en consonancia con las disposiciones del artículo 5o. La forma definitiva en que este último acto sea aprobado por la honorable Asamblea puede motivar alguna adición más al referido artículo 35.

"El artículo 38 del proyecto establece los principales casos en que se suspenden los derechos del ciudadano, dejando a la ley reglamentaria determinar los demás que den lugar a la misma pena y a la pérdida de tales derechos. La comisión no tiene que hacer ninguna observación sobre los artículos objeto de este dictamen, habiéndose limitado tan sólo a hacer una corrección de estilo en el último, aparte del artículo 38, y a suprimir las palabras 'o alternativa de pecuniaria o corporal'. En la fracción I del propio artículo, por razones análogas a las que expuso para consultar igual supresión en los dictámenes sobre los artículos 16 y 18.

"...

"Al artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

"I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año, y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

"II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

"III. Durante la extinción de una pena corporal;

"IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarado en los términos que prevengan las leyes;

"V. Por estar prófugo de la justicia desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y

"VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

"La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación.'

"Está a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? (Voces: ¡A votar! ¡A votar!)."

104. Como puede deducirse de las discusiones del Poder Constituyente, se desprende una fuerte preocupación por las condiciones sociales de su época en relación a los delitos de sangre con apoyo en elementos estadísticos del siglo XIX, los niveles de criminalidad, las tasas de mortalidad relacionadas con el alcoholismo, el prejuicio genérico imperante en aquel momento en torno a las profesiones u oficios que formaban a los "**ebrios consuetudinarios**", la cantidad de alcohol consumida en México diariamente en aquel entonces y las consecuencias aparejadas en detenciones a comisarías, cárceles, ingresos a hospitales y manicomios; la preocupación por la salud pública de la población a efecto de generar enfermedades crónicas agudas y fulminantes así como las epidemias. Asimismo, por cuanto hace al artículo 38, el Constituyente determinó fijar taxativamente los casos en los que se suspenden los derechos del ciudadano y dejar a la ley reglamentaria el determinar los demás que den lugar a la misma pena y a la pérdida de tales derechos. De lo anterior puede constatarse que en aquel contexto histórico fue moralmente reprochable la ebriedad consuetudinaria a grado tal, de que fue una consideración normativa para establecerla como una hipótesis de suspensión de los derechos y prerrogativas del ciudadano.

105. En este contexto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, a la luz de las presentes circunstancias constitucionales del Estado Mexicano en el siglo veintiuno, el artículo 38, fracción IV, de la Constitución Federal sólo podría tener una aplicación efectiva en el contexto histórico que pretendió regular en su momento y no extrapolarse a una época diferenciada a circunstancias que hagan nugatorio el ejercicio del derecho al sufragio activo so pena, incluso, de violentar la **dignidad** de las personas por condición social o de salud, de acuerdo con el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Federal vigente,⁵⁶ máxime que nunca ha existido regulación legislativa sobre este punto. Sobre el particular, es aplicable la tesis plenaria **P. LXV/2009**, de rubro y texto siguientes:

"DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTA-

⁵⁶ "Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

LES.—El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad."

106. A mayor abundamiento, este Tribunal Pleno goza de una competencia para realizar interpretaciones progresivas-evolutivas, para lo cual, deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se adviertan al llevar a cabo su interpretación y aplicación en situaciones históricas diferenciadas, sirve de apoyo el criterio jurisprudencial plenario **P./J. 61/2000**, previamente citado, de rubro:

"INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN."

107. De igual manera, existen opiniones jurídicas en el marco de la teoría constitucional mexicana que consideran de difícil aplicación el contenido normativo de la fracción IV del artículo 38 de la Constitución Federal:

"La fracción IV es también problemática a causa de la derogación en 1991 del artículo 255 del Código Penal que establecía la figura delictiva de 'vago'; lo mismo sucede con la condición de 'ebrio habitual' que se consideraba como uno de los malos antecedentes para tipificar la vagancia. Así, queda sin

determinarse cómo y quién habrá de hacer la calificación de la situación de vagancia o ebriedad consuetudinaria para proceder a la suspensión de los derechos del ciudadano. En el caso de la ebriedad habitual, se podría recurrir para su interpretación a la fracción II del artículo 450 del Código Civil que contempla como causa de incapacidad natural y legal la adicción al alcohol, siempre que esto tenga como consecuencia que el individuo no pueda gobernarse y obligarse por sí mismo o manifestar su voluntad por algún medio. En estos casos, la incapacidad tendría que ser declarada judicialmente, lo que llevaría a la asignación de un tutor que ejerciera la representación, lo cual como ya se había dicho es imposible en los derechos políticos por tratarse de derechos que deben ser ejercidos personalmente.⁵⁷

108. En consecuencia con lo anteriormente expuesto y tal como se ha señalado, la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León no puede ser entendida como una reproducción del artículo 38, fracción IV, de la Constitución Federal y, desde luego, no puede tener por efecto la restricción del sufragio activo de las personas denominadas como "**ebrios consuetudinarios**", toda vez que, al tratarse de una condición de salud, el artículo 1o., párrafo quinto, de la Norma Suprema prohíbe la discriminación por dicha categoría sospechosa, puesto que, además del alto grado de estigmatización que genera para una persona el hecho de ser considerada como "**ebrio consuetudinario**", se les restringe la posibilidad de ser elector, lo cual sería contrario a una lectura evolucionista del Texto Constitucional y al objeto y fin sobre el respeto y garantía de los derechos humanos, por parte de todas las autoridades del Estado Mexicano.

109. A mayor abundamiento, sólo el Poder Constituyente puede prever de forma taxativa las restricciones o la suspensión de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en el entendido de que la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales **se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria y de ninguna manera se puede delegar, declinar o autorizar dicha competencia sustantiva a los Congresos de las entidades federativas**; al respecto, puede consultarse el criterio **1a. CCXV/2013 (10a.)**, de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de rubro siguiente:

⁵⁷ *Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, tomo III, Comentarios, Antecedentes y Trayectoria del Articulado Constitucional, artículos 36-68, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012, Octava Edición, LXI Legislatura, Comentario por Mónica González Contró, página 80.

"DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."⁵⁸

110. Adicionalmente, debe quedar asentado con claridad que las anteriores consideraciones no pueden ser entendidas como impedimentos para que las autoridades federales o locales, así como el Poder Legislativo Federal y los Poderes Legislativos de las entidades federativas dejen de observar sus competencias derivadas de los artículos 4o., 73, fracción XVI, 4a. y 117, último párrafo, de la Norma Suprema, pues son finalidades constitucionales del Estado Mexicano el llevar a cabo campañas permanentes de prevención y combate al alcoholismo, así como la expedición de leyes encaminadas para combatirlo.

111. En conclusión, **se declara la invalidez de la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León** en la porción normativa a la que alude al impedimento para ser elector por estar aislado en establecimientos públicos o privados para **ebrios consuetudinarios**.

112. Finalmente, debe decirse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación arribó a similares consideraciones en su opinión contenida en el oficio: SUP-OP-55/2014.⁵⁹

⁵⁸ Texto: "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, por ello, conforme al artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, aquéllos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece. En este sentido, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas. Sin embargo, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el Juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas. En ese contexto, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: a) que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales)."

⁵⁹ Visible a fojas 1974 a 2103 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

d) Inconstitucionalidad del impedimento por aislamiento en establecimientos públicos o privados para toxicómanos.

113. Por cuanto hace al criterio de restricción para ser elector por encontrarse aislado en establecimientos públicos o privados para toxicómanos, debe señalarse que, de igual forma, es fundado el concepto de invalidez; la norma impugnada sostiene lo siguiente:

"Artículo 8. Son impedimentos para ser elector:

" ...

"V. ... estar aislado en establecimientos públicos o privados para toxicómanos ..."

114. Derivado de lo anterior, puede señalarse que el legislador democrático del Estado de Nuevo León tampoco argumentó en torno a la razonabilidad de la propia norma combatida, ni justificó la persecución de un fin constitucional o convencionalmente legítimo, la idoneidad, la necesidad o la proporcionalidad de la restricción al sufragio activo de la norma estudiada para el caso de las personas aisladas en establecimientos públicos o privados para toxicómanos. Sobre dicho punto, es conveniente señalar que el referido concepto de: "**toxicómano**" contiene la siguiente acepción: relativa a la persona "Que padece toxicomanía", en contraste la **toxicomanía** se define como un: "Hábito patológico de intoxicarse con sustancias que procuran sensaciones agradables o que suprimen el dolor".⁶⁰

115. Ahora bien, la denominación empleada por el legislador local no es acorde con los conceptos que se contemplan en la legislación general vigente, derivada de las facultades y competencias de los artículos 4o. y 73, fracción XVI, 4a., de la Constitución Federal. En primer término, debe señalarse que actualmente existe una clasificación normativa con tres calidades *ratione personae*, mismas que se encuentran vinculadas con el consumo de estupefacientes o psicotrópicos en dos capítulos de la **Ley General de Salud**, el primero denominado: "*Programa contra la farmacodependencia*", y otro diverso capítulo de nombre: "*Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo*", mismas que, en resumen, serían las siguientes:

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, temas b), c) y d), consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

⁶⁰ Véase: *Diccionario de la Lengua Española*, (DRAE) Voz: Toxicomanía, 22a. Edición, consultable en la siguiente liga: <http://lema.rae.es/drae/?val=toxic%C3%B3mano>.

<p>"Capítulo IV</p> <p>"Programa contra la farmacodependencia</p> <p>Artículo 192 Bis</p>	<p>"Capítulo VII</p> <p>"Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo</p> <p>Artículo 473</p>
<p>"Artículo 192 Bis. Para los efectos del programa nacional se entiende por:</p> <p>I. Farmacodependiente: Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos;</p> <p>II. Consumidor: Toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos ni síntomas de dependencia;</p> <p>III. Farmacodependiente en recuperación: Toda persona que está en tratamiento para dejar de utilizar narcóticos y está en un proceso de superación de la farmacodependencia."</p>	<p>(Adicionado, D.O.F. 20 de agosto de 2009)</p> <p>"Artículo 473. Para los efectos de este capítulo se entenderá por:</p> <p>...</p> <p>II. Farmacodependencia: Es el conjunto de fenómenos de comportamiento, cognoscitivos y fisiológicos, que se desarrollan luego del consumo repetido de estupefacientes o psicotrópicos de los previstos en los artículos 237 y 245, fracciones I a III, de esta ley;</p> <p>III. Farmacodependiente: Toda persona que presenta algún signo o síntoma de dependencia a estupefacientes o psicotrópicos;</p> <p>IV. Consumidor: Toda persona que consume o utilice estupefacientes o psicotrópicos y que no presente signos ni síntomas de dependencia."</p>

116. Como se observa, la Ley General de Salud se refiere sólo a tres calidades *ratione personae*, respecto a aquellas que consumen o utilizan estupefacientes o psicotrópicos bajo una perspectiva de gradualidad de consumo, en virtud del cual: una persona consumidora no presenta signos o síntomas de dependencia; una persona farmacodependiente sí presenta algún signo o síntoma; y otra diversa persona farmacodependiente en recuperación, se encuentra en tratamiento para dejar de utilizar narcóticos y está en un proceso de superación de la farmacodependencia, entendida esta últi-

ma, como un conjunto de fenómenos de comportamiento, cognoscitivos y fisiológicos, que se desarrollan luego del consumo repetido de estupefacientes o psicotrópicos.

117. En vista de lo anterior, es claro que el sustantivo: "**toxicómano**" no encuentra apoyo o sustento en la Ley General de Salud. Ahora bien, en segundo término, conviene señalar que dentro de las previsiones contenidas en el **Código Penal Federal** y en el **Código Federal de Procedimientos Penales**, dichos conjuntos normativos también guardan relación con el concepto de "**farmacodependiente**" en el artículo 199 del ordenamiento sustantivo, mientras que en el ordenamiento procesal se encuentra la prescripción normativa en el numeral 523:

(Reformado, D.O.F. 20 de agosto de 2009)

"Artículo 199. El Ministerio Público o la autoridad judicial del conocimiento, tan pronto conozca que una persona relacionada con algún procedimiento por los delitos previstos en los artículos 195 o 195 Bis,⁶¹ es farmacodependien-

⁶¹ (Reformado, D.O.F. 20 de agosto de 2009)

"Artículo 195. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de cien a trescientos cincuenta días multa, al que posea alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de realizar alguna de las conductas previstas en el artículo 194, ambos de este código.

"La posesión de narcóticos podrá ser investigada, perseguida y, en su caso sancionada por las autoridades del fuero común en los términos de la Ley General de Salud, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento.

"Cuando el inculpado posea alguno de los narcóticos señalados en la tabla prevista en el artículo 479 de la Ley General de Salud, en cantidad igual o superior a la que resulte de multiplicar por mil las ahí referidas, se presume que la posesión tiene como objeto cometer alguna de las conductas previstas en el artículo 194 de este código."

(Reformado, D.O.F. 20 de agosto de 2009)

"Artículo 195 Bis. Cuando por las circunstancias del hecho la posesión de alguno de los narcóticos señalados en el artículo 193, sin la autorización a que se refiere la Ley General de Salud, no pueda considerarse destinada a realizar alguna de las conductas a que se refiere el artículo 194, se aplicará pena de cuatro a siete años seis meses de prisión y de cincuenta a ciento cincuenta días multa.

"El Ministerio Público Federal no procederá penalmente por este delito en contra de la persona que posea:

"I. Medicamentos que contengan narcóticos, cuya venta al público se encuentre supeditada a requisitos especiales de adquisición, cuando por su naturaleza y cantidad dichos medicamentos sean los necesarios para el tratamiento de la persona que los posea o de otras personas sujetas a la custodia o asistencia de quien los tiene en su poder.

"II. Peyote u hongos alucinógenos, cuando por la cantidad y circunstancias del caso pueda presumirse que serán utilizados en las ceremonias, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, así reconocidos por sus autoridades propias.

"Para efectos de este capítulo se entiende por posesión: la tenencia material de narcóticos o cuando éstos están dentro del radio de acción y disponibilidad de la persona.

te, deberá informar de inmediato y, en su caso, dar intervención a las autoridades sanitarias competentes, para los efectos del tratamiento que corresponda.

"En todo centro de reclusión se prestarán servicios de rehabilitación al farmacodependiente.

"Para el otorgamiento de la condena condicional o del beneficio de la libertad preparatoria, cuando procedan, no se considerará como antecedente de mala conducta el relativo a la farmacodependencia, pero sí se exigirá en todo caso que el sentenciado se someta al tratamiento médico correspondiente para su rehabilitación, bajo vigilancia de la autoridad ejecutora."

"De los farmacodependientes

(Reformado, D.O.F. 20 de agosto de 2009)

"Artículo 523. El Ministerio Público al iniciar la averiguación previa, dará aviso a la autoridad sanitaria correspondiente, cuando un farmacodependiente cometa un delito, a fin de que dicha autoridad intervenga en los términos de las disposiciones aplicables, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 199, segundo párrafo, del Código Penal Federal."

118. Así, también se desprende de los artículos en comento que: cuando el Ministerio Público o la autoridad judicial, en el caso, tengan conocimiento de que una persona es farmacodependiente se deberá informar a las autoridades sanitarias competentes para efectos del tratamiento que corresponda, y en el eventual caso de que una persona farmacodependiente cometa un delito, también el Ministerio Público habrá de dar aviso a la autoridad sanitaria correspondiente, pero de todo este conjunto normativo no se desprende que dicha condición de farmacodependencia implique la restricción de sus derechos políticos, en lo general, y al sufragio activo, en lo particular. Bajo esta misma guisa, la Ley General de Salud contempla la habilitación de un sistema concurrente entre las entidades de la administración pública en materia de salubridad general, tanto federales como locales, para el tratamiento de las personas farmacodependientes contenida en el numeral 192 Quáter:

"Artículo 192 Quáter. Para el tratamiento de los farmacodependientes, las dependencias y entidades de la administración pública en materia de

"La posesión de narcóticos podrá ser investigada, perseguida y, en su caso sancionada por las autoridades del fuero común en los términos de la Ley General de Salud, cuando se colmen los supuestos del artículo 474 de dicho ordenamiento."

salubridad general, tanto federales como locales, deberán crear centros especializados en tratamiento, atención, y rehabilitación, con base en sistemas modernos de tratamiento y rehabilitación, fundamentados en el **respeto a la integridad y a la libre decisión del farmacodependiente.**"

119. Como se aprecia, de la sincronía jurídica derivada de los preceptos de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal se desprende que el tratamiento de la farmacodependencia no implica una restricción a los derechos políticos de la persona sujeta a tratamiento, sino que, en todo caso, el tratamiento y la rehabilitación deberán encontrar apoyo en el respeto a la integridad, a la libre decisión de la persona farmacodependiente y a su dignidad.

120. En tercer lugar, conviene señalar que el Estado Mexicano forma parte de la triada convencional del **Sistema Internacional de Control-Fiscalización de Drogas de las Naciones Unidas**, a saber, de los siguientes instrumentos:

a) Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 enmendada por el protocolo de 1972⁶²

b) Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971⁶³

c) Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988⁶⁴

121. Ahora bien, puede observarse que este conjunto de instrumentos internacionales sí contempla en sus previsiones normativas el criterio "**toxicómano**" en el siguiente sentido:

Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes

"Preámbulo

"Las partes,

"Preocupadas por la salud física y moral de la humanidad,

"...

⁶² Convención publicada en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 31 de mayo de 1967.

⁶³ Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación, el martes 24 de junio de 1975.

⁶⁴ Convención publicada en el Diario Oficial de la Federación, el miércoles 5 de septiembre de 1990.

"Reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad,

...

"Artículo 38

"Tratamiento de los toxicómanos

"1. Las partes considerarán especialmente las medidas que puedan adoptarse para el tratamiento médico, el cuidado y la rehabilitación de los toxicómanos.

"2. Si la toxicomanía constituye un grave problema para una parte y si sus recursos económicos lo permiten, es conveniente que dicha parte establezca servicios adecuados para tratar eficazmente a los toxicómanos."

Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas

"Artículo 20

"Medidas contra el uso indebido de sustancias sicotrópicas

"1. Las partes adoptarán todas las medidas posibles para prevenir el uso indebido de sustancias sicotrópicas y asegurar la pronta identificación, tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas, y coordinarán sus esfuerzos en este sentido.

"2. Las partes fomentarán en la medida de lo posible la formación de personal para el tratamiento, postratamiento, rehabilitación y readaptación social de quienes hagan uso indebido de sustancias sicotrópicas.

"3. Las partes prestarán asistencia a las personas cuyo trabajo así lo exija para que lleguen a conocer los problemas del uso indebido de sustancias sicotrópicas y de su prevención, y fomentarán asimismo ese conocimiento entre el público en general, si existe el peligro de que se difunda el uso indebido de tales sustancias."

Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas

"Artículo 3

"Delitos y sanciones

"1. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente:

"...

"c) No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, en los casos apropiados de infracciones de carácter leve, las partes podrán sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por la aplicación de otras medidas tales como las de educación, rehabilitación o reinserción social, así como, cuando el delincuente sea un toxicómano, de tratamiento y postratamiento."

122. Así, los instrumentos internacionales sí conciben una clasificación de, al menos, dos grupos diferenciados de personas que hacen uso de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas: a) *El toxicómano* y b) *Personas que hacen uso indebido de sustancias sicotrópicas*. Para estos efectos, las disposiciones de los tratados en materia de fiscalización deben ser leídos en una perspectiva que no resulte lesiva de la dignidad de las personas; asimismo, cobra particular interés que los referidos instrumentos multilaterales comprenden un enfoque de obligaciones para los Estados Parte de asistencia para el tratamiento, la educación, el postratamiento y la readaptación social de las personas que hacen uso de estupefacientes o psicotrópicos, sin que se advierta la obligación internacional de restringir sus derechos políticos.

123. A mayor abundamiento, no pasa inadvertido que durante diversas épocas históricas, los criterios aislados de este Tribunal Constitucional fueron muy copiosos⁶⁵ y se estudiaron los conceptos de "**toxicómano**" o "**toxico-**

⁶⁵ Pueden consultarse, al respecto, las siguientes: Número de registro digital: 214519, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EN LA MODALIDAD POSESIÓN, NO ES NECESARIA LA EXPEDICIÓN DE DICTAMEN PERICIAL PARA CONFIGURARLO, CUANDO SE ENCUENTRA EXCESIVA CANTIDAD DE ESTUPEFACIENTES.". Localización: [TA], Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XII, noviembre de 1993, página 434. Número de registro digital: 219922, "SALUD, DELITO CONTRA LA. PRUEBA DE LA TOXICOMANÍA.". Localización: [TA], Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IX, abril de 1992, página 631. Número de registro digital: 223043, "SALUD, DELITO CONTRA LA. CASO EN QUE NO SE CONFIGURA LA CONDUCTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 194, FRACCIÓN IV, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL.". Localización: [TA], Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, mayo de 1991, página 290. Número de registro digital: 230695, "TOXICOMANÍA, PÉRDIDA DE LA CONCIENCIA POR LA. DEBE JUSTIFICARSE PLENAMENTE.". Localización: [TA], Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, Segunda Parte-2, julio-diciembre de 1988, página 590. Número de registro digital: 235171, "SALUD, DELITO CONTRA LA. TOXICOMANÍA. CARGA PROCESAL PARA ACREDITAR LA CANTIDAD MÍNIMA NECESARIA DE ENERVANTE.".

manía" para referirse a las causas absolutorias o acreditación de determinados delitos sobre tráfico o posesión de estupefacientes. Revisten particular interés las siguientes tesis de la Séptima, Sexta y Quinta Épocas:

"SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCUSA ABSOLUTORIA INOPERANTE. CONSUMIDOR OCASIONAL O ESPORÁDICO.—**La ley equipara al toxicómano con el enfermo**, y cuando en su poder se encuentra una cantidad de

Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, Segunda Parte, página 81. Número de registro digital: 235319, "SALUD, DELITO CONTRA LA. POSESIÓN. SANCIÓN ATENUADA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 85, Segunda Parte, página 67. Número de registro digital: 235382, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCUSA ABSOLUTORIA. CONCEPTO DE TOXICOMANÍA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 83, Segunda Parte, página 56. Número de registro digital: 235480, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCUSA ABSOLUTORIA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 80, Segunda Parte, página 55. Número de registro digital: 235482, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCUSA ABSOLUTORIA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 80, Segunda Parte, página 56. Número de registro digital: 235490, "TOXICÓMANOS, TRATAMIENTO A LOS, EN CASO DE DECLARACIÓN DE INOCENCIA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 80, Segunda Parte, página 61. Número de registro digital: 235507, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCUSA ABSOLUTORIA. PRUEBA PERICIAL.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 79, Segunda Parte, página 29. Número de registro digital: 235513, "TOXICÓMANOS. EXCUSA ABSOLUTORIA. ES INEXACTO QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HAYA DECIDIDO CUÁL ES LA CANTIDAD DE DROGA CUYA TENENCIA SE AUTORIZA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 79, Segunda Parte, página 33. Número de registro digital: 235530, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCUSA ABSOLUTORIA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 78, Segunda Parte, página 31. Número de registro digital: 235652, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCUSA ABSOLUTORIA INOPERANTE. CONSUMIDOR OCASIONAL O ESPORÁDICO.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 74, Segunda Parte, página 37. Número de registro digital: 235751, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCUSA ABSOLUTORIA." Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 70, Segunda Parte, página 33. Número de registro digital: 235809, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCLUYENTE DE RESPONSABILIDAD APLICABLE.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 68, Segunda Parte, página 42. Número de registro digital: 235818, "TOXICÓMANOS, TRATAMIENTO A LOS.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 68, Segunda Parte, página 49. Número de registro digital: 255494, "TOXICOMANÍA, PRUEBA DE LA, A FIN DE QUE OPERE LA EXCUSA ABSOLUTORIA A QUE LA LEY SE REFIERE.". Localización: [TA], Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 67, Sexta Parte, página 79. Número de registro digital: 235871, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCLUYENTE DE RESPONSABILIDAD DE TOXICOMANÍA. DETERMINACIÓN DE LA CANTIDAD DE ESTUPEFACIENTE.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 66, Segunda Parte, página 51. Número de registro digital: 235872, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXIMIENTE DE TOXICOMANÍA NO OPERANTE. ETAPA DE INICIACIÓN.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 66, Segunda Parte, página 51. Número de registro digital: 235873, "TOXICOMANÍA. AGENTES DE LA

estupefaciente que es apenas bastante para satisfacer por una sola vez su inclinación, lo sustrae al régimen represivo y establece un régimen curativo. Pero debe precisarse que debe tratarse precisamente de un toxicómano, que equivale decir un fármaco-dependiente; ello es, un individuo en quien el habitual uso del estupefaciente le ha creado una necesidad físico-psíquica. **Distinta es la situación del consumidor esporádico y del ocasional**; ellos no están comprendidos dentro de la excusa, pues la razón de ser de ésta es la

POLICÍA JUDICIAL FEDERAL. CARECEN DE CAPACIDAD TÉCNICA PARA CALIFICARLA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 66, Segunda Parte, página 53. Número de registro digital: 235944, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCLUYENTE NO OPERANTE. CONSUMO DIARIO.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 63, Segunda Parte, página 39. Número de registro digital: 235959, "MARIHUANA, SEMILLAS DE. POSESIÓN. INOPERANCIA DE LA EXIMENTE DE TOXICOMANÍA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 62, Segunda Parte, página 19. Número de registro digital: 236129, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXIMENTE DE TOXICOMANÍA INOPERANTE.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 56, Segunda Parte, página 61. Número de registro digital: 236130, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXIMENTE DE TOXICOMANÍA INOPERANTE.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 56, Segunda Parte, página 61. Número de registro digital: 236200, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXIMENTE DE TOXICOMANÍA INOPERANTE.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 54, Segunda Parte, página 77. Número de registro digital: 236253, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXIMENTE DE TOXICOMANÍA NO COMPROBADA.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 51, Segunda Parte, página 30. Número de registro digital: 236298, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXIMENTE DE TOXICOMANÍA NO OPERANTE.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 49, Segunda Parte, página 33. Número de registro digital: 236393, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXIMENTE DE TOXICOMANÍA INOPERANTE.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 46, Segunda Parte, página 41. Número de registro digital: 236457, "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD POR TOXICOMANÍA. LÍMITES.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 44, Segunda Parte, página 59. Número de registro digital: 236687, "DELITO CONTRA LA SALUD. POSESIÓN Y SUMINISTRO.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 34, Segunda Parte, página 23. Número de registro digital: 236773, "DELITO CONTRA LA SALUD, EXCUSA ABSOLUTORIA EN EL.". Localización: [TA], Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 30, Segunda Parte, página 22. Número de registro digital: 258807, "TOXICOMANÍA HABITUAL, PRUEBA DE LA (LEGISLACIÓN PENAL FEDERAL)". Localización: [TA], Sexta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CXXVI, Segunda Parte, página 66. Número de registro digital: 259796, "ENERVANTES, POSESIÓN DE.". Localización: [TA], Sexta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LXXVI, Segunda Parte, página 19. Número de registro digital: 259903, "ENERVANTES, POSESIÓN DE.". Localización: [TA], Sexta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LXXIV, Segunda Parte, página 24. Número de registro digital: 800965, "DROGAS ENERVANTES (MARIHUANA), CARGA DE PROBAR TOXICOMANÍA.". Localización: [TA], Sexta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LII, Segunda Parte, página 40. Número de registro digital: 262398, "DROGAS ENERVANTES. TOXICÓMANOS.". Localización: [TA], Sexta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XXVI, Segunda Parte, página 49. Número de registro digital: 263971, "DROGAS ENERVANTES.

equiparación del toxicómano al enfermo a virtud de su dependencia, y en el consumidor esporádico y en el ocasional no hay tal dependencia. No basta demostrar que una cantidad de estupefaciente, aun cuando mínima, que se tenga consigo, es para el consumo propio, para que sea de aplicación la excusa absoluta, sino que es indispensable acreditar plenamente la toxicomanía. La aplicación de esta directriz es de gran trascendencia, por razones fácilmente asequibles.⁶⁶

"TOXICOMANÍA HABITUAL, PRUEBA DE LA (LEGISLACIÓN PENAL FEDERAL).—**Un toxicómano habitual, debe justificar plenamente qué cantidad de enervante consume a diario para satisfacer su vicio**, mediante prueba pericial, de conformidad con los artículos 220 y 221 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues a falta de medios probatorios a este respecto, el juzgador está en lo justo al estimar que una gran cantidad de droga que posee el acusado, excede con mucho a la necesaria para su consumo inmediato."⁶⁷

"DROGAS ENERVANTES (TOXICÓMANOS).—Aunque **el uso de enervantes no se considera delictuoso, en razón de que la toxicomanía es una enfermedad**, sin embargo ello no excluye la posibilidad de que el vicioso incurra en el delito de posesión de enervantes, en cuanto resulte notoriamente

TOXICÓMANOS.". Localización: [TA], Sexta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XII, Segunda Parte, página 47. Número de registro digital: 263974, "DROGAS ENERVANTES (TOXICÓMANOS)". Localización: [TA], Sexta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XII, Segunda Parte, página 47. Número de registro digital: 292647, "DROGAS ENERVANTES, DELITO DE POSESIÓN DE.". Localización: [TA], Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXXII, página 341. Número de registro digital: 292907, "TRÁFICO DE DROGAS, LA TOXICOMANÍA NO RELEVA DEL DELITO DE, SI LA CUANTÍA DE LA MISMA ES SUPERIOR A LA REQUERIDA POR EL VICIOSO.". Localización: [TA], Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXX, página 219. Número de registro digital: 293629, "DROGAS ENERVANTES, POSESIÓN DE. TOXICÓMANOS.". Localización: [TA], Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXVIII, página 625. Número de registro digital: 293663, "DROGAS ENERVANTES, POSESIÓN DE.". Localización: [TA], Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXVII, página 63. Número de registro digital: 294324, "TOXICÓMANOS, ILEGAL RELEGACIÓN DE LOS, A LAS ISLAS MARIAS.". Localización: [TA], Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXV, página 2846. Número de registro digital: 306173, "DELITOS CONTRA LA SALUD (POSESIÓN DE DROGAS)". Localización: [TA], Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXII, página 3431. Número de registro digital: 313627, "ALCOHOLISMO, COMO EXCLUYENTE DE RESPONSABILIDAD PENAL.". Localización: [TA], Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXVI, página 1785.

⁶⁶ "Amparo directo 5585/73. Edmundo Delgado Wislar. 20 de febrero de 1975. Mayoría de tres votos. Disidentes: Manuel Rivera Silva y Ernesto Aguilar Álvarez. Ponente: Abel Huitrón y Aguado."

⁶⁷ "Amparo directo 4203/64. Juventino Vázquez Rivera. 29 de octubre de 1965. Cinco votos. Ponente: Mario G. Rebolledo Fernández."

desproporcionada o exagerada, por su cantidad, para la satisfacción individual del toxicómano.¹⁶⁸

"TOXICÓMANOS, INTERNACIÓN DE.—La facultad concedida a la Secretaría de Salubridad y Asistencia por el artículo 420 del Código Sanitario no puede ejercerse sin que previamente y por medio del examen pericial, **se demuestre debida y legalmente la calidad de toxicómano del que ha de ser enviado para su curación, al establecimiento especial para ese efecto**, y si del contenido del informe justificado, no se desprende que se haya llenado ese requisito, sino simplemente se afirmó que ha sido identificado el quejoso como enfermo toxicómano, sin expresar los medios empleados en dicha identificación, debe concluirse que se hizo una indebida aplicación del citado artículo 420, que implica la violación a la garantía del artículo 16 constitucional.¹⁶⁹

"BUENA CONDUCTA. EL TOXICÓMANO NO PUEDE CONSIDERARSE COMO PERSONA DE.—**No puede decirse que esté justificada la buena conducta del quejoso por ser toxicómano, afecto a fumar marihuana, si ese hecho fue mencionado por él mismo y corroborado por el dictamen pericial que aparece en autos, por lo que no debe considerársele como una persona de buena conducta ya que por su inclinación viciosa, resulta nocivo a la sociedad, por ser un agente de proselitismo, aparte de que bajo los efectos de la droga constituye un serio peligro social pues los afectos al enervante dan ocasión a una conducta antisocial y no pueden constituir una garantía de un buen comportamiento, propio de una persona de buena conducta.**¹⁷⁰

124. Como se observa, la jurisprudencia histórica compartió ciertas notas distintivas sobre la **toxicomanía** y los **toxicómanos**, en atención al contexto jurídico y normativo que tocó resolver, principalmente, porque la figura del **toxicómano** correspondió a una descripción legislativa que estuvo contenida en el abrogado **Código Sanitario** (antecedente de la **Ley General de Salud**) y en el **Código Penal Federal**, desde la publicación de este último el catorce de agosto de mil novecientos treinta y uno, a través del artículo 255,

⁶⁸ "Amparo directo 455/58. Federico García García. 11 de junio de 1958. Cinco votos. Ponente: Luis Chico Goerne."

⁶⁹ "Amparo penal en revisión 6670/47. Patiño Álvarez Juan. 25 de junio de 1948. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

⁷⁰ "Amparo directo 2744/52. Por acuerdo de la Primera Sala, de fecha 8 de junio de 1953, no se menciona el nombre del promovente. 25 de septiembre de 1956. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

perteneciente al **capítulo II "Vagos y malvivientes", del título decimo-cuarto sobre los "Delitos contra la economía pública"**, este último cuerpo normativo reguló lo siguiente:

"Artículo 255. Se aplicará la sanción de tres meses a un año de relegación a los que reúnan las circunstancias siguientes:

"I. No dedicarse a un trabajo honesto sin causa justificada, y

"II. Tener malos antecedentes comprobados por datos de los archivos judiciales o de las oficinas policiacas de investigación. Se estimarán como malos antecedentes para los efectos de este artículo ser identificado como delincuente habitual o peligroso contra la propiedad o explotador de prostitutas, o traficante de drogas prohibidas, toxicómano o ebrio habitual, tahúr o mendigo simulador y sin licencia."

125. Así, el referido artículo 255 del Código Penal Federal fue objeto de diversas modificaciones a través de las décadas, hasta que, mediante publicación de treinta de diciembre de mil novecientos noventa y uno, el Congreso de la Unión determinó derogar dicha conducta típica bajo las siguientes consideraciones:

"CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión presentes.

"El pueblo de México reclama una mayor eficacia en la aplicación de las leyes, basada en el absoluto respeto a los derechos humanos consagrados en las garantías individuales y sociales previstas en nuestra Carta Magna, las cuales marcan claramente el límite de las autoridades frente a las libertades de los individuos.

"...

"De entre las conductas que se despenalizarían cabe mencionar las figuras de vagancia y malvivencia, con las que se sanciona a desempleados y menesterosos. Se ha convertido, así, en delincuentes a quienes en realidad son víctimas de una situación social indeseable. Se pretende abatir posturas infames que castigan, no por lo que se hace, sino por lo que se es, lo que resulta contrario a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre."⁷¹

⁷¹ Exposición de motivos. Cámara de Origen: Senado de la República, México D.F., a 19 de noviembre de 1991.

126. Por su parte, a través de los dictámenes y diversas discusiones sobre el tema de la abrogación de las normas se insistió en lo siguiente:

"En el espíritu de la iniciativa, las comisiones coincidieron por ejemplo en la derogación de los hasta ahora delitos de violación de los reglamentos de tránsito; actuación individual para impedir la ejecución de una obra o trabajo público, disparo de arma de fuego y sobre todo los de vagancia, malvivencia y mendicidad. Ha sido sentir general en las comisiones que ser pobre no debe ser considerado como delito."⁷²

127. Así, relacionando este punto de la legislación punitiva federal, con la **Ley General de Salud**, cuyo texto original se publicó el siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, se encuentra que la legislación en comento también abandonó el sustantivo-adjetivo de "**toxicómano**", para acoger la actual regulación de farmacodependencia y personas farmacodependientes.⁷³

128. En la actualidad y a mayor abundamiento, es menester recordar cuáles fueron las razones que dieron lugar a las reformas legales a la Ley General de Salud y al Código Penal Federal de veinte de agosto de dos mil nueve, sobre la interpretación legislativa de la farmacodependencia y de las personas farmacodependientes:

"Iniciativa

"...

"XXII. **A juicio nuestro, partiendo del hecho de que para la legislación mexicana y la medicina forense, el farmacodependiente es un enfermo que requiere tratamiento, es inadmisibles que su adicción sea castigada con una pena,** así sean tres o más ocasiones en que se le encuentre en posesión del narcótico que sea necesario para su consumo. Porque **el farmacodependiente es un enfermo que requiere de un tratamiento que el Estado Mexicano tiene la obligación de proporcionarle,** con independencia de la lucha que enfrente en contra del narcomenudista y traficantes de la droga de la que aquél difícilmente, por sí mismo, podrá sustraerse."⁷⁴

⁷² Discusión de iniciativa. Cámara de Origen, México, D.F., a 5 de diciembre de 1991.

⁷³ En lo particular, el anterior artículo 191 regulaba la prevención y el tratamiento de la farmacodependencia y la rehabilitación de los farmacodependientes.

⁷⁴ Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales, Gaceta Parlamentaria No. 375, México, D.F., martes 28 de abril de 2009.

129. En vista de todo lo anteriormente señalado, es claro que la evolución jurídica de la legislación mexicana tuvo por finalidades el abandonar el resabio histórico de la figura del **toxicómano** (como elemento normativo de la vagancia o malvivencia) para pasar a una regulación y descripción normativa que tuviere un absoluto respeto a los derechos humanos, y que ahora considera que las personas farmacodependientes requieren tratamiento sin ser castigadas con una pena. De lo cual, indudablemente, la pena tampoco puede implicar que dichas personas farmacodependientes tengan restricciones, respecto a sus derechos políticos, tal como se pretende en la previsión normativa que se estudia de la legislación comicial del Estado de Nuevo León.

130. Asimismo, las últimas determinaciones de la Primera Sala y del Pleno de este Tribunal Constitucional sobre la materia, han recalcado que la farmacodependencia es una enfermedad y, por tanto, constituye una causa de exclusión del delito, siempre condicionada a las dosis máximas establecidas en el artículo 479 de la Ley General de Salud. De igual forma, se ha enfatizado que el derecho a la salud de las personas farmacodependientes comprende un derecho a ser tratadas con dignidad, lo anterior de conformidad con los criterios: **1a./J. 43/2012 (10a.), 1a./J. 74/2010, 1a./J. 73/2010 y P. VII/2010**, de rubros siguientes:

"FARMACODEPENDENCIA. CONSTITUYE UNA CAUSA EXCLUYENTE DEL DELITO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN IX, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, CONDICIONADA A LA POSESIÓN DE NARCÓTICOS Y EN LAS CANTIDADES ESTABLECIDAS EN LA TABLA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 479 DE LA LEY GENERAL DE SALUD."⁷⁵

⁷⁵ Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. VII/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 19, de rubro: 'EXCUSA ABSOLUTORIA. EL ARTÍCULO 199, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, AL ESTABLECERLA PARA LOS FARMACODEPENDIENTES, VIOLA EL DERECHO A LA SALUD (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 20 DE AGOSTO DE 2009).', sostuvo que la farmacodependencia es una enfermedad y, por tanto, constituye una causa de exclusión del delito. Ahora bien, la posesión de narcóticos por farmacodependientes no puede constituir una acción desmedida, sino que debe sujetarse tanto a la naturaleza de los narcóticos, como a las dosis establecidas en la tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato prevista en el artículo 479 de la Ley General de Salud, al tratarse de un sistema normativo cerrado creado por el legislador federal que contiene delimitaciones de tipo cuantitativo y cualitativo que atienden a la libertad del farmacodependiente, al no restringirle el consumo de sustancias que requiere por su problema de salud, así como a la protección a la salud de terceros, evitando la posesión indiscriminada de narcóticos. Por tanto, la posesión de narcóticos diversos o en cantidades distintas a los establecidos en la citada tabla, no actualiza la causa de exclusión del delito contemplada en el artículo 15, fracción IX, del Código Penal Federal, no obstante que el sujeto activo padezca dicha enfermedad."

"FARMACODEPENDENCIA. CONSTITUYE UNA CAUSA EXCLUYENTE DEL DELITO CONDICIONADA A LAS DOSIS MÁXIMAS ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 479 DE LA LEY GENERAL DE SALUD."⁷⁶

"IGUALDAD Y DERECHO A LA SALUD. EL ARTÍCULO 479 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, NO ES VIOLATORIO DE LOS CITADOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES AL LIMITAR LA CANTIDAD DE NARCÓTICOS QUE DEBE CONSIDERARSE PARA SU ESTRICTO E INMEDIATO CONSUMO PERSONAL."⁷⁷

"EXCUSA ABSOLUTORIA, EL ARTÍCULO 199, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, AL ESTABLECERLA PARA LOS FARMACODEPENDIENTES, VIOLA EL DERECHO A LA SALUD (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 20 DE AGOSTO DE 2009)."⁷⁸

⁷⁶ Texto: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis P. VII/2010, señaló que la farmacodependencia es una enfermedad y, por tanto, constituye una causa de exclusión del delito. Ahora bien, la posesión de narcóticos por parte de farmacodependientes, no puede constituir una acción desmedida, sino que debe sujetarse a las dosis máximas establecidas en la tabla de orientación de consumo personal e inmediato prevista en el artículo 479 de la Ley General de Salud. Delimitación que atiende a la libertad del farmacodependiente, al no restringirle el consumo de sustancias que requiere por el problema de salud que presenta, así como la protección a la salud de terceros evitando la posesión indiscriminada de narcóticos. Por tanto, la posesión de narcóticos en cantidad superior a las establecidas en la tabla de referencia, no actualiza la causa de exclusión del delito contemplada en el artículo 15, fracción IX, del Código Penal Federal, no obstante que el sujeto activo padezca dicha enfermedad."

⁷⁷ Texto: "Al analizar el artículo 479 de la Ley General de Salud, al cual remite el sistema de previsión penal de delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo –artículos 475, 476, 477 y 478 del mismo ordenamiento legal–, de acuerdo a un escrutinio cuidadoso de igualdad, resulta que no vulnera los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al establecimiento de dosis máximas de narcóticos que se estiman destinados para el estricto e inmediato consumo personal. En efecto, la determinación legal de mérito, atiene a fines constitucionalmente válidos consistentes en respetar un ámbito acotado de libertad conferido a los farmacodependientes, así como eficientar el combate al narcomenudeo lo cual, constituye un propósito inmediato para alcanzar un fin aun de mayor trascendencia como es proteger la salud pública. Medida que se manifiesta como necesaria para evitar que una cantidad superior a la considerada como dosis máxima, pueda llegar a manos de otras personas y con ello incentivar o propiciar la inducción al consumo de drogas. Asimismo, no puede tildarse que la medida no sea proporcional, porque los beneficios que aporta su adopción por parte del legislador representan un mayor beneficio en la protección de la sociedad en general, frente a la particular libertad del farmacodependiente, de quien no se restringe el consumo de las sustancias que requiere por el problema de salud que presenta, sino lo que se evita es que exista una posesión indiscriminada de narcóticos que ponga en peligro la salud de terceros."

⁷⁸ Texto: "El citado precepto, al establecer que al farmacodependiente que posea para su estricto consumo personal algún narcótico de los señalados en el artículo 193 del Código Penal Federal no se le aplicará pena alguna, viola el derecho a la salud contenido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues permite someterlo a un proceso penal y, posiblemente, declararlo culpable del delito de posesión de narcóticos, ya que al tratarse de

131. Así, en la hipótesis normativa estudiada de la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, no se advierte una motivación reforzada por parte del legislador para justificar la exclusión o la restricción del derecho al sufragio activo a las personas que presentan una enfermedad relacionada con el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y que ha insistido en denominar como "**toxicómanos**". La categoría sospechosa que se actualiza en el caso, es la contenida en el párrafo quinto del artículo 1o. de la Constitución Federal, dado que se encuentra prohibida toda discriminación por condiciones de salud que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, vinculado con los derechos políticos del artículo 35 de la misma Norma Suprema y los numerales 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de igual manera, ni el orden jurídico mexicano ni los instrumentos internacionales en materia de fiscalización de las Naciones Unidas llegan al extremo de trascender a una restricción del

un enfermo en nada contribuye a su rehabilitación determinar su responsabilidad en ese delito. El derecho a la salud está integrado por diversas acciones positivas y negativas por parte del Estado, entre las que destacan: 1) la obligación de prevenir la existencia de enfermedades, y 2) cuando no se ha podido prevenir la enfermedad, debe garantizar el tratamiento y, en caso de que el padecimiento lo permita, la rehabilitación del enfermo, para lo cual no puede obstaculizarla. Esto implicaría que como parte del derecho a la salud debe entenderse que un enfermo tiene el derecho a ser tratado con dignidad, pues de lo contrario no se lograría su rehabilitación, violando así el contenido básico del propio derecho. Cabe destacar, que el derecho a tratamiento (rehabilitación) comprende la creación de un sistema de atención médica urgente en los casos de accidentes, epidemias y peligros análogos para la salud, así como la prestación de auxilio en casos de desastre y de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia. La lucha contra las enfermedades tiene que ver con los esfuerzos individuales y colectivos de los Estados para facilitar, entre otras cosas, las tecnologías pertinentes, el empleo y la mejora de la vigilancia epidemiológica y la reunión de datos desglosados, la ejecución o ampliación de programas de vacunación y otras estrategias de lucha contra enfermedades infecciosas, pero en ningún caso, la prevención, tratamiento y lucha de enfermedades puede utilizar como vía para lograr otros fines del derecho penal, por compleja o estigmatizada que sea la enfermedad relacionada con el comportamiento del individuo. Así, cuando a un farmacodependiente –enfermo– se le instaura un proceso penal en su contra y se le llega a declarar culpable de un delito con motivo de la posesión de droga para su propio consumo, se le estigmatiza y etiqueta, con lo cual no se colabora para su rehabilitación. En otras palabras, no puede considerarse que el proceso penal sea la vía correcta para el tratamiento de un farmacodependiente, pues puede ser remitido a las autoridades sanitarias para los efectos del tratamiento que corresponda, sin utilizar el máximo sistema represor con que cuenta el Estado, como lo es el derecho penal. Por ello, en nada ayuda a la rehabilitación de una persona el hecho de que una vez consignada una causa penal por posesión de drogas para consumo personal, se tenga que seguir un proceso penal a pesar de que se demuestre que es un farmacodependiente y, eventualmente, pueda llegarse a dictar una sentencia en la que se establezca que el inculcado es penalmente responsable, aunque no se le aplique pena alguna, pues el solo hecho de considerarlo responsable del delito de posesión de droga para el consumo personal, a pesar de que se demuestre pericialmente que se trata de un enfermo, constituye una violación al derecho a la salud, dado que dicha resolución no ayuda a su rehabilitación."

sufragio activo o a una violación a la dignidad intrínseca de las personas, misma que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás derechos de las personas que padecen una enfermedad relacionada con el consumo de estupefacientes o psicotrópicos.

132. Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción V del artículo 8 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

133. Finalmente, debe decirse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación arribó a similares consideraciones en su opinión contenida en el oficio SUP-OP-55/2014.⁷⁹

134. SÉPTIMO.—Edad de veintiún años para formar parte de la Secretaría Ejecutiva. En este considerando se estudió la constitucionalidad del artículo 102, fracción III,⁸⁰ y se propuso **reconocer la validez** de la norma impugnada; sin embargo, mediante sesión de dos de octubre de dos mil catorce por votación a empate de cinco a cinco de las y los señores Ministros, no se alcanzó la mayoría calificada respecto a la validez o a la invalidez del precepto impugnado, por tanto, lo procedente fue desestimar la propuesta original del proyecto.

Se presentó un empate a cinco votos respecto de la propuesta del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del artículo 102, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

135. OCTAVO.—Observadores electorales. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismo que es motivo de impugnación por parte del Partido Movimiento Ciudadano, en su décimo cuarto concepto de invalidez; la norma en comento sostiene lo siguiente:

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 11 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Artículo 11. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral y de los efectuados hasta la declaración de validez de las elecciones, en la forma y términos que establezca la Comisión Estatal Electoral para cada proceso electoral, de acuerdo a las bases siguientes:

⁷⁹ Visible a fojas 1974 a 2103 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

⁸⁰ "Artículo 102. Para el desempeño de funciones directivas de la Secretaría Ejecutiva se requiere reunir los siguientes requisitos:

"...

"III. Tener un mínimo de 21 años de edad cumplidos a la fecha de la designación."

"I. Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud, los datos de identificación personal, anexo fotografía reciente para la expedición del gafete correspondiente, fotocopia certificada de la credencial para votar con fotografía, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza, legalidad, definitividad, máxima publicidad y transparencia; manifestando asimismo, los motivos de su participación y la declaración bajo protesta de decir verdad, de que no tienen vínculo con partido u asociación política alguna.

"Será opcional para el particular presentar la fotocopia certificada a que se refiere el párrafo anterior o presentarse personalmente y solicitar la compulsión de su credencial de elector ante las autoridades señaladas en la fracción III de este artículo, quienes la certificarán expresando que es copia fiel y correcta de su original.

"II. Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;

"III. La acreditación será otorgada por la Comisión Estatal Electoral, a quienes satisfagan los requisitos establecidos en este capítulo.

"Podrá solicitarse en forma personal o a través de la asociación política a la que pertenezca, ante la propia Comisión Estatal Electoral o en su caso, ante la Comisión Municipal Electoral correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el treinta de abril del año de la elección, debiéndose dar vista de la solicitud a los partidos políticos. Las Comisiones Municipales Electorales darán cuenta de las solicitudes a la Comisión Estatal Electoral para su conocimiento; ésta deberá resolver sobre la acreditación en la siguiente sesión que efectúe a partir de la recepción oficial de las solicitudes.

"IV. Se otorgará la acreditación a quien cumpla los requisitos siguientes:

"a. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

"b. No ser ni haber sido miembro o representante de un partido político, candidato o asociación política, en los últimos tres años anteriores a la elección, lo que deberá manifestar por escrito bajo protesta de decir verdad;

"c. No ser ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los últimos tres años anteriores a la elección;

"d. Asistir y aprobar los cursos de preparación o información que impartan la Comisión Estatal Electoral, las Comisiones Municipales Electorales o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, bajo los lineamientos y contenidos que dicte la Comisión Estatal Electoral y con la supervisión de ésta o de las Comisiones Municipales Electorales; y

"e. No ser servidor público de la Federación, del Estado o de los Municipios.

"V. Los observadores se abstendrán de:

"a. Sustituir, pretender sustituir, u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, o interferir en el desarrollo de las mismas;

"b. Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido, coalición o candidato alguno;

"c. Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos coaliciones o candidatos; y

"d. Declarar el triunfo de partido político, coalición o candidato alguno, así como efectuar cualquier tipo de manifestación que induzca a tal supuesto.

"Esta ley sancionará las infracciones a las disposiciones de esta fracción.

"VI. La observación del proceso electoral podrá realizarse en cualquier ámbito territorial del Estado;

"VII. Los ciudadanos acreditados como observadores electorales podrán solicitar por escrito, ante la Comisión Estatal Electoral, o en su caso, ante la Comisión Municipal Electoral que corresponda, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información será proporcionada siempre que no sea confidencial en los términos fijados por la ley, y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega. A la negativa de solicitud de información, deberá recaer acuerdo fundado y motivado de la autoridad electoral competente, dentro de los 7 días posteriores a la presentación formal de la misma;

"VIII. Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral, con sus acreditaciones y portando de manera visible sus gafetes oficiales, en una o varias casillas, así como en el local de la Comisión

Estatual Electoral o en las Comisiones Municipales Electorales, pudiendo observar los siguientes actos:

- "a. Instalación de la casilla;
- "b. Desarrollo de la votación;
- "c. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;
- "d. Lectura en voz alta de los resultados en los organismos electorales que correspondan;
- "e. Recepción de escritos de protestas en las mesas directivas de casilla;
- "f. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;
- "g. Clausura de la casilla;
- "h. Las sesiones de cómputo parcial y total en las elecciones de gobernador y diputados;
- "i. Las sesiones de cómputo total en las elecciones de Ayuntamientos; y
- "j. La declaración de validez de las elecciones de gobernador y diputados, realizadas por la Comisión Estatal Electoral y de la elección de Ayuntamientos, realizadas por las Comisiones Municipales Electorales.

"Los observadores electorales no podrán participar como tales en la etapa de lo contencioso electoral.

"IX. Podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe por escrito de sus actividades dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la elección, de los cuales deberá proporcionarse copia con los anexos respectivos a los partidos políticos o coaliciones. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados; y

"X. No podrán, en ningún momento, permanecer más de dos observadores electorales en el interior de una casilla. Para determinar cuáles de ellos tendrán preferencia, se considerará el orden en que se presentaron en la misma."

136. Por su parte, el partido político promovente argumentó lo siguiente:

- Se le impide al gobernado que fue o es parte de una asociación política participar y ser observador de la vida política del Estado Mexicano.
- Se violan los artículos 35, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

137. En consecuencia, conviene señalar que el concepto de invalidez resulta **infundado**, lo anterior, toda vez que la argumentación del partido se enderezó en sostener, de manera genérica, la supuesta violación a las normas constitucionales y por un supuesto impedimento, al respecto, y tal como fue mencionado en torno a las candidaturas independientes, la finalidad de la figura consiste en que los ciudadanos que se incorporen como observadores electorales se mantengan neutrales o fuera de cualquier vínculo partidista que puede mermar en la objetividad y la imparcialidad de la función que realizan. En consecuencia con lo anterior, lo procedente es determinar la validez del artículo 11 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

138. NOVENO.—Elecciones extraordinarias en caso de empate. En el presente considerando se estudió la constitucionalidad del artículo 15, fracción II, de la legislación comicial local de Nuevo León,⁸¹ misma que proponía su invalidez; sin embargo, mediante sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de dos de octubre de dos mil catorce, se alcanzó una votación de siete a tres, insuficiente para determinar la invalidez de la norma impugnada y, en consecuencia, lo procedente es determinar su desestimación.

Se expresó una mayoría de siete votos respecto de la propuesta del considerando noveno, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

139. DÉCIMO.—Competencia para convocar a elecciones extraordinarias. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad de los artículos 16, 96 y 97 de la legislación comicial local de Nuevo León, mismo que fue cuestionado por el Partido Movimiento Ciudadano; las normas estudiadas establecen lo siguiente:

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 16, 96 y 97 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Artículo 16. Las elecciones extraordinarias deberán sujetarse en lo conducente a las disposiciones de la presente ley para la elección ordinaria y a la convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral después de emitida la declaratoria respectiva.

⁸¹ "Artículo 15. Las elecciones extraordinarias se realizarán en los casos que prevén la Constitución Política del Estado y las leyes que de ella emanen, y además:

"...

"II. En caso de empate en los resultados de una elección, debiéndose efectuar la elección extraordinaria únicamente con la participación de los candidatos que resulten empatados."

"La convocatoria que expida la Comisión Estatal Electoral para la celebración de elecciones extraordinarias no podrá restringir los derechos de los ciudadanos y de los partidos políticos ni alterar las garantías, los procedimientos y formalidades que esta ley establece.

"Los partidos políticos no podrán cambiar de candidato o candidatos, así como los candidatos independientes no podrán ser sustituidos por ningún motivo, para la celebración de elecciones extraordinarias que se realicen con motivo de lo señalado en las fracciones I y II del artículo anterior, con excepción de lo establecido por el artículo 331 fracción V de esta ley."

"Artículo 96. Cuando el Tribunal Electoral del Estado hiciere la declaratoria de nulidad de una elección, el Consejo General de la Comisión Estatal Electoral convocará a elecciones extraordinarias en el plazo previsto por esta ley y, en su caso, lo dará a conocer de inmediato, por oficio, a la Comisión Municipal Electoral que corresponda, para que ésta proceda a la organización de dichos comicios en las condiciones y términos previstos por esta ley."

"Sección 2

"Facultades y obligaciones

"Artículo 97. Son facultades y obligaciones de la Comisión Estatal Electoral:

"I. Vigilar el cumplimiento de la legislación electoral y conducir los procesos electorales ordinarios, nombrando las comisiones que sean necesarias para tal efecto;

"II. Convocar, organizar y vigilar las elecciones extraordinarias;

"III. Expedir su propio reglamento, los de sus unidades y aprobar el de los organismos electorales municipales;

"IV. Realizar auditorías a los partidos políticos y coaliciones; así como constituir de entre sus miembros, una Comisión de Vigilancia del Financiamiento Público y Privado que tendrá a su cargo la revisión de las auditorías que realice la Dirección de Fiscalización a fin de vigilar el correcto cumplimiento de las formalidades para el ejercicio del financiamiento público y privado de los partidos políticos, en los términos de esta ley;

"V. Establecer su programa de trabajo, en el que las distintas etapas de los procesos electorales se cumplan dentro de los plazos establecidos en la

presente ley, así como aprobar los programas de trabajo y proyectos de la Secretaría Ejecutiva;

"VI. Ejecutar sus actividades permanentes con el apoyo de una estructura técnico-administrativa que se denominará Secretaría Ejecutiva. El Consejo General de la Comisión Estatal Electoral acordará los programas de trabajo que desarrollará la Secretaría Ejecutiva, la cual le deberá rendir informes mensuales;

"VII. Designar al personal necesario para el apoyo de sus actividades permanentes, incluyendo un profesional del derecho para apoyar al consejero instructor en sus funciones jurisdiccionales;

"VIII. Nombrar los auxiliares absolutamente indispensables para realizar el día de la jornada electoral las funciones de apoyo administrativo que específicamente les sean encomendadas por la comisión. En ningún caso podrán sustituir a los funcionarios de las mesas directivas de casillas.

"Los auxiliares se seleccionarán entre los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior registradas en el Estado, mediante el procedimiento de insaculación. Las instituciones de educación superior, deberán facilitar a la Comisión Estatal Electoral la información correspondiente para el cumplimiento de esta función.

"Los auxiliares deberán cumplir con los mismos requisitos exigidos para ser miembro de la Secretaría Ejecutiva excepto los dispuestos por las fracciones III y IV del artículo 102 de esta ley. Deberán portar identificación visible con fotografía;

"IX. Dar a conocer a los partidos políticos quince días antes de la jornada electoral, la lista de los auxiliares designados a fin de que, en su caso, aquéllos presenten las impugnaciones correspondientes y éstas sean desahogadas sumariamente por la propia comisión;

"X. Celebrar convenios de coordinación y colaboración con el Instituto Nacional Electoral para el intercambio y uso de información común, así como para acordar que determinados procedimientos y actividades electorales se realicen conjuntamente, cuando esto evite incrementar innecesariamente el esfuerzo ciudadano y el gasto de recursos públicos. Estos convenios no podrán afectar los derechos que esta ley confiere a los partidos políticos, coaliciones, candidatos y ciudadanos.

"La Comisión Estatal Electoral podrá solicitar al Instituto Nacional Electoral que asuma la organización integral del proceso electoral correspondiente, con base en el convenio que celebren, en el que se establecerá de manera fehaciente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que justifique la solicitud, en términos de lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local y la ley general de la materia.

"XI. Establecer, en coordinación con los partidos políticos, centros de capacitación electoral para realizar actividades permanentes de divulgación de la cultura cívico-política, así como para impartir cursos de orientación a los funcionarios electorales, representantes de los partidos políticos y a los ciudadanos en general, a fin de facilitar el desarrollo del proceso electoral;

"XII. Solicitar mediante petición fundada y motivada al Instituto Nacional Electoral, ejerza la asunción total o parcial sobre alguna actividad propia de la función electoral que le corresponde, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local y la ley general de la materia;

"XIII. Ejercer las facultades que le sean delegadas por el Instituto Nacional Electoral en los términos que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley general de la materia;

"XIV. Delegar fe pública en los servidores públicos de la Comisión Estatal Electoral de conformidad con las leyes generales de la materia y esta ley;

"XV. Designar a los integrantes de las Comisiones Municipales Electorales y de las mesas auxiliares de cómputo y removerlos cuando hubiere lugar a ello, conforme a la ley;

"XVI. Registrar subsidiariamente a los representantes que los partidos políticos y candidatos independientes hayan designado ante las Comisiones Municipales Electorales;

"XVII. Registrar a los representantes de los partidos políticos ante las mesas auxiliares de cómputo;

"XVIII. Entregar a los representantes de los partidos políticos copias de las actas de sus sesiones;

"XIX. Resolver sobre la solicitud o cancelación de registro de los partidos políticos locales en los términos de la ley general de la materia;

"XX. Registrar las candidaturas a los puestos de elección popular en el Estado, y darlas a conocer publicándolas en el Periódico Oficial del Estado;

"XXI. Promover y organizar los debates entre los candidatos que por disposición de la Constitución del Estado y esta ley deban efectuarse;

"XXII. Elaborar anualmente, dentro de la primera quincena del mes de octubre, el proyecto de presupuesto de egresos, que será remitido al Ejecutivo para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado. El presupuesto aprobado se ejercerá y administrará en forma autónoma. El presupuesto de la Comisión Estatal Electoral incluirá también lo relativo al financiamiento público para los partidos políticos;

"XXIII. Cuantificar financieramente, mediante disposiciones de carácter general, los topes de gastos a las campañas electorales, los cuales serán diferentes para cada elección, así como vigilar que el origen y la aplicación del financiamiento fuera del erario se ajuste a los límites establecidos en esta ley;

"XXIV. Realizar monitoreos de los medios de comunicación referentes a noticias de prensa, radio, televisión y en general todo medio de comunicación masivo, para conocer el espacio y tiempo dedicado a la cobertura informativa de los partidos políticos y de sus candidatos; el resultado de dicho monitoreo será dado a conocer por lo menos una vez al mes a los partidos políticos, mediante informe escrito y a la opinión pública, por medio de la publicación trimestral del mismo en algún periódico de los que tengan mayor circulación en la entidad;

"XXV. Preparar y distribuir a las Comisiones Municipales, con la seguridad y debida anticipación, el material necesario para la votación y escrutinio, así como las listas nominales de electores, recabando recibo circunstanciado de esto, debidamente firmado por el presidente de la Comisión Municipal Electoral, pudiendo la Comisión Estatal Electoral, acordar lo conducente para integrar las actas correspondientes en un solo documento;

"XXVI. Difundir ampliamente sus acuerdos entre la ciudadanía y los demás organismos electorales e incluirlos como parte del material electoral que se entregue a las casillas;

"XXVII. Proveer lo necesario a fin de que los funcionarios de casilla, así como los representantes de partidos, coaliciones y candidatos, reciban alimentación el día de la elección;

"XXVIII. Solicitar a las autoridades competentes poner a su disposición, directamente o por medio de sus organismos, los cuerpos de seguridad pública y policía que sean necesarios para garantizar el orden público durante el desarrollo de todos los actos de proceso electoral;

"XXIX. Implementar, en su caso, un sistema de cómputo y difusión electrónica, relativo a la información preliminar de los resultados de las elecciones y efectuar el cómputo total de la elección de gobernador y diputados;

"XXX. Hacer la declaratoria de validez de las elecciones de gobernador y diputados, así como expedir las constancias de mayoría y validez que correspondan;

"XXXI. Determinar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional y expedir la constancia correspondiente;

"XXXII. Resolver sobre los recursos que se le interpongan y sean de su competencia, de acuerdo a la ley; y

"XXXIII. Las demás que le confiera la ley general de la materia y la presente ley.

"En relación a las fracciones XXV y XXVII, cuando se celebren elecciones concurrentes, se estará a lo dispuesto por el Instituto Nacional Electoral y demás disposiciones aplicables."

140. Por su parte, el partido político promovente sostuvo en síntesis lo siguiente:

- Que los artículos 16, 96 y 97 de la Ley Electoral contraviene lo dispuesto en los artículos 63, párrafo primero y 77, fracción IV, de la Constitución Federal, al establecer que la Comisión Estatal Electoral podrá convocar a elecciones extraordinarias, pues ineludiblemente la convocatoria que para el caso de elecciones extraordinarias de gobernador, diputados y Ayuntamiento debe ser emitida por el Congreso del Estado.

141. En el caso, se advierte que el argumento planteado es **infundado**, lo anterior, debido a que, tal como fue manifestado en el considerando previo. En el artículo 90, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Nuevo León se reconoce que en el supuesto de convocarse a elecciones extraordinarias, éstas se realizarán de conformidad a lo dispuesto por la ley y bajo la dirección del órgano electoral estatal, lo que en el presente caso se encuentra regulado

en las normas que se pretende combatir, por consiguiente, lejos de despegarse del Texto Constitucional, las normas combatidas son válidas, de conformidad con los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal, y lo procedente es reconocer la validez de los artículos 16, 96 y 97 de la legislación comicial local de Nuevo León, Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

142. DÉCIMO PRIMERO.—Difusión de propaganda gubernamental. En este considerando, se estudiará la constitucionalidad del artículo 23 cuestionado por el Partido del Trabajo, en su noveno concepto de invalidez; en el caso, la norma combatida sostiene lo siguiente:

"Artículo 23. Durante el tiempo que comprenden las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Estatales, como de los Municipios y cualquier otro ente público estatal o municipal. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

"El Ejecutivo del Estado, los titulares de organismos descentralizados, desconcentrados y fideicomisos públicos, los integrantes del Poder Legislativo y Judicial del Estado y los miembros de los Ayuntamientos, así como los principales colaboradores en los organismos señalados suspenderán, treinta días antes de la elección, los eventos públicos que impliquen inauguraciones de obras o entrega de recursos a la ciudadanía, salvo que, en este último caso, se trate de programas de ayuda por eventos catastróficos."

143. En el caso, el partido político impugnante sostuvo lo conducente en su concepto de invalidez:

- Que el artículo impugnado es contrario a los artículos 14, 16, 41, párrafos primero, y segundo, base III, apartado C, segundo párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución, al establecer una deficiente regulación en materia de prohibición.

144. En el caso, este Tribunal Pleno debe remitirse a sus anteriores precedentes, tal como fue resuelto en la acción de inconstitucionalidad **22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014**; la competencia para legislar respecto del alcance del artículo 134 de la Constitución Federal se surte en deferencia al Congreso de la Unión:

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo primero, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Antes de dar respuesta a los argumentos anteriores, conviene tener presente que se encuentra pendiente de emisión la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal, en términos de lo previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que dispone lo siguiente:

"Constitución Federal

"Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir, durante el segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de ejercicio de la LXII Legislatura, la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución, la que establecerá las normas a que deberán sujetarse los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y de cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, y que garantizará que el gasto en comunicación social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, así como que respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.'

"También resulta de interés mencionar que con base en la disposición constitucional transitoria anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció, en su artículo vigésimo tercero transitorio, lo siguiente:

"Vigésimo tercero. Lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 242 de esta ley, en relación con los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, deberá ser regulado en la ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución. Continuará en vigor lo previsto en el referido párrafo 5 del artículo 242, hasta en tanto no se expida y entre en vigor la regulación anterior en dicha ley.'"

145. En consecuencia con lo anterior, debe expulsarse del orden jurídico el numeral 23 por **falta de competencia**, por parte del órgano emisor y, en consecuencia, procede declarar la **invalidez** del artículo 23 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

146. DÉCIMO SEGUNDO.—Pérdida de derechos de representación de los partidos políticos. En este considerando se estudiará la constitucionalidad del **artículo 38, fracción I**, cuestionado por el Partido Movimiento Ciudadano, en su quinto concepto de invalidez; en el caso, la norma combatida sostiene lo siguiente:

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo segundo, consistente en declarar la invalidez del artículo 38, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Artículo 38. Durante el periodo de actividad electoral, los partidos políticos perderán sus derechos de representación ante los organismos electorales cuando:

"I. No postulen candidatos para la elección de que se trata."

147. Por su parte, el partido político promovente aludió en sus argumentos, en síntesis, lo siguiente:

- Que el artículo 38, párrafo primero, fracción I, segundo párrafo, es inconstitucional, pues transgrede lo dispuesto en los artículos 41, 116, fracción IV, incisos a), b) y e), y 133 de la Constitución Federal, al establecer que durante el periodo de actividad electoral, los partidos políticos perderán sus derechos de representación ante los organismos electorales, pues limita la representación efectiva de los partidos políticos y candidatos independientes, a través de sus representantes legítimos acreditados en términos de la ley ante las autoridades electorales, con la postulación de candidatos, al menos, en la tercera parte de los Distritos Electorales o de los Municipios del Estado.

148. En razón de lo anterior, conviene mencionar que es **fundado** el concepto de invalidez planteado. Ahora bien, este Tribunal Pleno comparte la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su opinión SUP-OP-55/2014,⁸² en el entendido de que la base V, apartado A, del mismo precepto constitucional establece que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

149. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1, estipula que, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y en las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, y que los organismos públicos locales cuenten con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

⁸² Visible a fojas 1974 a 2103 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

150. A partir de las disposiciones constitucionales citadas, se advierte con claridad el derecho que asiste a los partidos políticos de nombrar representantes ante los órganos de dirección de las autoridades administrativas electorales, el cual no puede verse restringido ante supuestos no contemplados en la propia Constitución Federal.

151. Por tanto, el hecho de que no participen con candidatos en determinada elección o en cierto número de elecciones, no constituye un impedimento para que cuenten con representantes ante el órgano electoral correspondiente, dado que, como se apuntó, sus labores no se circunscriben a la defensa de intereses particulares, sino que el propio diseño constitucional del sistema electoral, les concede funciones adicionales que tienden a garantizar la observancia de la propia Norma Fundamental, así como de los principios que rigen los comicios.

152. En consecuencia con lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez de la fracción I del artículo 38** de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

153. DÉCIMO TERCERO.—Restricciones a la libertad de expresión por límites adicionales a los contemplados en la Constitución Federal. Por lo que hace al presente considerando, se estudiará la constitucionalidad de los **artículos 40, fracción XII y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral** para el Estado de Nuevo León, mismos que fueron motivo de cuestionamiento por el Partido del Trabajo en su segundo concepto de invalidez; las normas impugnadas son las siguientes:

"Artículo 40. Son obligaciones de los partidos políticos con registro:

"...

"XII. Abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas. Las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la Comisión Estatal Electoral."

"Artículo 162. La propaganda que en el curso de una campaña difundan por medios gráficos o impresos los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos deberán de abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones, a los propios partidos o que calumnien a las personas. La Comisión Estatal Electoral está facultada para solicitar al órgano competente federal la suspensión inmediata de los mensajes en radio y

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo tercero, consistente en declarar la invalidez de los artículos 40, fracción XII, y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas correspondientes que indican "que denigre a las instituciones y a los partidos" y "que denigren a las instituciones, a los propios partidos o".

televisión contrarios a esta disposición, así como el retiro de cualquier otra propaganda por dichos medios."

154. Por su parte, el partido político hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

- Los artículos combatidos transgreden lo estipulado en los artículos 1o., 6o., 7o. y 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Las únicas restricciones a la libertad de expresión se encuentran establecidas en la Constitución Federal y, en particular, en el artículo 6o., así como en la restricción del artículo 41, base tercera, apartado C, en que de forma expresa se prohíben expresiones que calumnien a las personas.

- Los artículos 40, fracción XII y 162, primer párrafo, de la Ley Electoral deben declararse inválidos, pues restringen de manera ilegal el derecho a la libertad de expresión, al incorporar una regla de excepción que no se encuentra contenida en los artículos 6o. o 41 de la Constitución Federal.

- La libertad de expresión constituye una piedra angular para el ejercicio de una gran gama de derechos políticos electorales y para el fortalecimiento y formación de una opinión pública, por lo cual resulta inaceptable cualquier tipo de restricción que no se encuentre contemplada en nuestra Constitución Federal.

- Ni el artículo 6o. ni el artículo 41, base III, apartado C, de nuestra Constitución Federal prohíben las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos, así, es inconcuso que el artículo 40, fracción XII y el 162, primer párrafo, de la Ley Electoral Local. Apoyó su argumentación en algunos criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los criterios jurisprudenciales 25/2007 y 24/2007, de este Tribunal Constitucional.

155. En el presente caso, conviene señalar que **son fundados** los argumentos planteados por el partido político promovente. Así, en primer lugar, debe acudirse a las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 6o. y 41 de la Constitución Federal, al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el numeral 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(Adicionado, D.O.F. 11 de junio de 2013)

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión."

"Artículo 41.

"...

"III.

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas."

"Artículo 13. Libertad de pensamiento y de expresión

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

"a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

"3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

"4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

"5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

"Artículo 19

"1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

"2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

"3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

"a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

"b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

156. Así, puede sostenerse que la argumentación del partido promoviente busca interpretar que los límites a la libertad de expresión, en relación a la propaganda política o electoral, comprenda únicamente a las personas, por tratarse del límite constitucional expreso, contenido en el artículo 41, base tercera, apartado C, y no así a los partidos políticos o a las instituciones.

157. En el caso, es conveniente mencionar que el Constituyente Permanente no previó cuál o cuáles serían las razones para señalar la modificación del referido artículo 41, base tercera, apartado C, para lo cual, es conveniente la reproducción del siguiente cuadro comparativo que se incluyó en los dictámenes de la reforma constitucional en comento:⁸³

Texto constitucional previo a la reforma

"Artículo 41

...

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas."

Reforma constitucional de 10 de febrero de 2014

"Artículo 41

...

Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas."

158. Se advierte así, que el artículo 41, base tercera, apartado C, de la Constitución Federal, fue modificado a través de la reforma de diez de febrero de dos mil catorce para sustraer de dicha regulación constitucional el denigrar a las instituciones y a los partidos políticos, y sólo se dejó como límite aquella que calumnie a las personas; asimismo, la reforma en comento amplió a los sujetos emisores de la expresión para comprender a los candidatos, en virtud de la conjunción copulativa "y". Por lo tanto, es mandato claro para los partidos políticos y los candidatos abstenerse de expresiones que calumnien a las personas en la propaganda política o electoral.

⁸³ El mismo puede ser consultado a foja 153 del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia Política-Electoral, del Senado de la República.

159. Así, este Tribunal Pleno debe señalar que, aun cuando el Constituyente Permanente no expuso las razones para la modificación constitucional respecto de la previsión normativa del artículo 41, base tercera, apartado C, y sólo se ciñó a establecer como límite para los partidos políticos y candidatos el abstenerse de expresiones que calumnien a las personas en la propaganda política o electoral; ello no implica que tanto los partidos políticos, como los candidatos, dejen de encontrarse vinculados con los contenidos del artículo 6o. de la misma Constitución Federal, así como de las previsiones normativas contenidas en el artículo 13.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues se trata de límites razonables a la libertad de expresión, es decir, cuando se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, se provoque algún delito, o perturbe el orden público y, de igual manera, estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive, los de raza, color, religión, idioma, origen nacional o cualquier otro que atente contra la dignidad intrínseca de las personas.

160. Asimismo, es necesario tener presente que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la libertad de expresión protege no sólo las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también aquellas que chocan, inquietan u *ofenden al Estado* o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una "sociedad democrática".⁸⁴ (énfasis añadido)

161. No existe en la Constitución una *finalidad imperiosa* que justifique excluir de la propaganda política y electoral de los partidos políticos las expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos. En primer lugar, porque, como ya se dijo, dicha restricción fue suprimida mediante la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce al artículo 41, base I, apartado C. Dicha supresión del Texto Fundamental puede, incluso, interpretarse en el sentido de que la limitación del discurso político que denigre a las instituciones, ya no es una restricción válida a la libertad de expresión.

⁸⁴ Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile, párr. 69.

162. Además, en todo caso, la medida no tiene cabida dentro del artículo 6o. constitucional, que prevé como únicas limitaciones posibles a la libertad de expresión los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

163. En efecto, la propaganda política o electoral que denigre las instituciones o los partidos políticos no ataca per se la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoca algún delito, o perturba el orden público. Para poder determinar que ése sea el caso, es necesario analizar supuestos concretos de propaganda política o electoral. De lo contrario, es decir, justificar la obligación de abstenerse de propaganda política o electoral que denigre las instituciones o partidos políticos, porque en algún caso futuro puede llegar a incurrir en unos de los supuestos de restricción del artículo 6o. constitucional, sería tanto como censurar de manera previa la propaganda política o electoral.

164. Esta conclusión es congruente con lo resuelto por la Primera Sala en el amparo directo 23/2013, en el que se interpretó que las restricciones a la libertad de expresión como los ataques a la moral debían quedar plenamente justificados.⁸⁵ De acuerdo con este precedente, una restricción a la libertad de expresión para estar justificada requiere del convencimiento pleno de que se presenta uno de los supuestos previstos en el artículo 6o. constitucional. En el caso que nos ocupa, esa conclusión no puede darse por adelantado, sin analizar un caso concreto de propaganda política o electoral.⁸⁶

165. Adicionalmente, es conveniente recordar que la libertad de expresión, en el ámbito de la democracia, se encuentra sustentada en instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en lo particular, se observa así del contenido de los artículos 4 y 7 de la **Carta Democrática Interamericana**:

"Artículo 4.

"Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. ..."

⁸⁵ Foja 91.

⁸⁶ Por ejemplo, al resolver el amparo directo 28/2010, el veintitrés de noviembre de dos mil once, la Primera Sala enfatizó la importancia del contexto para definir si estamos ante una expresión absolutamente vejatoria, foja 79.

"Artículo 7.

"La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas Constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos."

166. Por su parte, la libertad de expresión y la libertad de prensa se manifiestan como una condición necesaria y como componente fundamental del ejercicio de la democracia y para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales; por su parte, el contenido del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se ha interpretado en los siguientes términos:

"Dicha norma protege el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás. La Corte ha señalado que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, de las cuales ha desprendido una serie de derechos que se encuentran protegidos en dicho artículo. Ambas dimensiones poseen igual importancia y deben ser garantizadas plenamente en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la convención. Así, a la luz de ambas dimensiones, la libertad de expresión requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

"La dimensión individual de la libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e información y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. En este sentido, la expresión y la difusión son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente."⁸⁷

⁸⁷ Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párrafos 371 y 372.

167. Por otro lado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006**,⁸⁸ consideró, sobre la libertad de expresión y la democracia representativa, lo siguiente:

"... la dimensión de la libertad de expresión que resulta pertinente subrayar sobre cualquier otra es la función estructural que su pleno ejercicio despliega en una democracia. Como es generalmente admitido, la garantía plena de la libertad de expresión (y del derecho a la información) no cumple únicamente la función individual ligada a la autonomía de las personas que les asegura un importante espacio de creatividad y desarrollo individual, sino que constituye frecuentemente la piedra de toque de la existencia y calidad de la vida democrática en un país. Debido a que la libre y desinhibida expresión de las ideas y la comunicación de las noticias es indispensable para la formación de la opinión pública, y dado que la existencia de una opinión pública libre, informada y atenta al comportamiento de los gobernantes es un componente necesario para el funcionamiento del sistema de Estado que rige en nuestro país –la democracia representativa–, el pleno y seguro ejercicio de la libertad de expresión forma parte del ‘interés público’, y origina una conexión entre derecho individual y sistema político que es mucho más tenue en el caso de otras libertades.—La dimensión estructural de la libertad de expresión explica, a su vez, dos rasgos centrales del modo en que la misma se concibe y protege a nivel del derecho comparado. En primer lugar, explica que las libertades de expresión e imprenta salvaguarden de manera especialmente clara y enérgica el derecho de las personas a expresar sus ideas en materia política. El discurso político está más directamente relacionado que otros –por ejemplo, el discurso de la publicidad comercial, o el que es propio de la industria del entretenimiento–, con la función pública e institucional de la libertad de expresión. Por lo tanto, garantizar su plena y libre difusión resulta especialmente relevante para que la libertad de expresión cumpla cabalmente con su posición estratégica en el proceso por el que la opinión pública se forma en el marco funcional de la democracia representativa. La posición casi de *primus inter pares* que se le otorga a la libertad de expresión entre los derechos consagrados por las Constituciones de las democracias actuales es la responsable, como veremos, de que los límites que quieran imponerse a la misma,

⁸⁸ Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el siete de diciembre de dos mil seis. Por mayoría de ocho votos de los Ministros Aguirre Anguiano, ponente Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza, se aprobó el resolutivo tercero que declara la invalidez del artículo 55, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, los Ministros Ortiz Mayagoitia y presidente Azuela Güitrón votaron en contra.

en aras de la protección de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos —en especial cuando se trata de contenidos y debates políticos—, estén sometidos a unas condiciones muy exigentes.—En segundo lugar, la dimensión estructural de la libre expresión en el contexto de la democracia representativa explica el papel institucional que despliegan los partidos políticos, como entidades de interés público, en la formación de la opinión pública. Los partidos políticos no son personas jurídicas ordinarias, sino que existen y están estructurados para ser precisamente el nexo entre los ciudadanos y los representantes que ejercen el poder en su nombre. Como tales, no son solamente el mecanismo constitucionalmente establecido para integrar a los titulares de una amplia gama de instancias de decisión, sino que son agentes centrales, profesionales y permanentes de formación de la opinión pública. Aunque los derechos a expresarse libremente y a participar políticamente gozan de facetas que pueden ser y son individualmente ejercidas, existen otras que se ejercen precisamente por medio de los partidos políticos, quienes a su vez, por su condición de personas jurídicas, son titulares de los derechos fundamentales en la medida en que ello sea compatible con su naturaleza.—En el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas, sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma. Los partidos políticos son actores que, como su nombre indica, operan como agentes permanentes de creación de opinión sobre los asuntos públicos; su relación con el tipo de discurso que, por su función, la libertad de expresión está destinada a privilegiar —el discurso político— es estrecha y, en alguna medida, funcionalmente presupuesta."

168. En consecuencia con lo anterior, debe reiterarse que, se observa que el contenido de las normas cuestionadas en los artículos 40, fracción XII y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, reprodujeron el diverso contenido normativo que se contenía en el artículo 41 de la Constitución Federal previo a la reforma de diez de febrero de dos mil catorce, lo cual es claro que ahora no puede subsistir; por tanto, si la legislación comicial combatida contempla que la propaganda electoral deberá abstenerse de emitir expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos, es claro que dichas hipótesis se surten como adicionales respecto al Texto Constitucional federal vigente que únicamente prevé que los partidos y candidatos deberán abstenerse de emitir expresiones que calumnien a las personas. En consecuencia con lo anterior, **lo procedente es declarar la invalidez** de los artículos 40, fracción XII y 162, párrafo primero, de la legislación comicial combatida, en las porciones normativas que indican: "... **que denigre a las instituciones y a los partidos** ..."

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo cuarto, consistente en reconocer la validez del artículo 92, párrafo último, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

169. DÉCIMO CUARTO.—Periodo ordinario de actividad electoral. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad del artículo 92, último párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en virtud del planteamiento del Partido del Trabajo, en su décimo séptimo concepto de invalidez; la norma impugnada es del siguiente tenor:

"Artículo 92.

"...

"El periodo ordinario de actividad electoral concluirá el 31 de diciembre del año de la jornada electoral."

170. Por su parte, el partido político sostuvo, en síntesis, en su concepto de invalidez lo siguiente:

- Que el artículo 92, último párrafo, es contrario a los artículos 41, apartado A, de la Constitución Federal y 225, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer un tiempo determinado para la conclusión del proceso electoral ordinario en el Estado, pues violenta los principios de objetividad, certeza, legalidad y seguridad jurídica.

171. Al respecto, debe decirse que es infundado el concepto de invalidez planteado, ello en atención de que la actividad electoral ordinaria, particularmente, se refiere a las acciones y medidas que adopta la autoridad electoral estatal, a efecto de implementar el proceso electoral en el Estado, las cuales, no necesariamente concluyen con la culminación del proceso electoral. Así, este Tribunal Pleno comparte el punto de vista de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, desde esa óptica, no se advierte que la norma cuestionada vulnere algún principio o disposición constitucional relativa a los procesos electorales y su duración, conforme a los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consonancia con lo anterior, debe reconocerse la validez del último párrafo del artículo 92 de la ley comicial local.

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo quinto, consistente en reconocer la validez del artículo 97, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

172. DÉCIMO QUINTO.—Auditorías de partidos políticos. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad del artículo 97, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismo que fue motivo de impugnación por parte del Partido del Trabajo, en el caso, la norma establece lo siguiente:

"Artículo 97.

"...

"IV. Realizar auditorías a los partidos políticos y coaliciones; así como constituir de entre sus miembros, una Comisión de Vigilancia del Financiamiento Público y Privado que tendrá a su cargo la revisión de las auditorías que realice la Dirección de Fiscalización a fin de vigilar el correcto cumplimiento de las formalidades para el ejercicio del financiamiento público y privado de los partidos políticos, en los términos de esta ley."

173. En el caso, el partido impugnante señaló como argumento lo siguiente:

- Se considera que el precepto legal impugnado viola lo dispuesto por el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), los numerales 6o. y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal.

174. Así, en el caso concreto conviene decir que la impugnación en contra de la fracción en comento deviene en **infundada**, lo anterior, debido a que derivado de los contenidos del artículo 116, fracción IV, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las Constituciones y leyes de los Estados acogerán criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes. Así, en el caso de la Constitución del Estado de Nuevo León, el artículo 42, párrafo sexto,⁸⁹ establece una reserva legal para garantizar que los partidos políticos con registro estatal o nacional cuenten de manera equitativa y permanente con elementos para la realización de sus actividades, siempre y cuando las realicen en el Estado. En ella se establecerán las reglas para el financiamiento público de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electo-

⁸⁹ "Artículo 42.

"...

"La Ley Electoral garantizará que los partidos políticos con registro estatal o nacional cuenten de manera equitativa y permanente con elementos para la realización de sus actividades, siempre y cuando las realicen en el Estado. En ella se establecerán las reglas para el financiamiento público de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y para actividades específicas, relativas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, que se otorgará a los partidos políticos que participen en las elecciones estatales y para la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos de la entidad."

rales y para actividades específicas, relativas a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, que se otorgará a los partidos políticos que participen en las elecciones estatales y para la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos de la entidad. En el caso, en la propia legislación comicial del Estado de Nuevo León se señala, en su artículo 40, fracción V,⁹⁰ que son obligaciones de los partidos el permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, esto es, la norma resulta válida, toda vez que se utilizará solamente cuando exista la delegación del INE de dichas facultades o, en su caso, de la Comisión Estatal Electoral cuando se deleguen en ésta las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el Instituto Nacional Electoral, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos.

175. De igual forma, el artículo 51 de la legislación electoral local⁹¹ establece que la Comisión Estatal Electoral deberá contar con una Dirección de Fiscalización dependiente de la Secretaría Ejecutiva, que tendrá entre sus facultades las de ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos y presentar a la Comisión Estatal Electoral los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos y candidatos independientes. Los informes especificarán las irregularidades en que hubieren incurrido los partidos políticos y candidatos independientes en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.

176. Consecuentemente, es claro que los partidos políticos deben cumplir con sus obligaciones mandatadas directamente del artículo 116 de la

⁹⁰ "Artículo 40. Son obligaciones de los partidos políticos con registro:

"...

"V. Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos del Instituto Nacional Electoral facultados para ello, o de la Comisión Estatal Electoral cuando se deleguen en ésta las facultades de fiscalización previstas en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el Instituto Nacional Electoral, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos."

⁹¹ "Artículo 51. Para efectos de ejercer sus facultades de fiscalización, además de las que, en su caso, le sean delegadas por el Instituto Nacional Electoral, la Comisión Estatal Electoral deberá contar con una Dirección de Fiscalización dependiente de la Secretaría Ejecutiva, que tendrá las siguientes facultades:

"...

"V. Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos; ..."

Constitución Federal, la Constitución Local y la legislación electoral en comento; en virtud de ello, lo procedente es reconocer la validez del artículo 97, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

177. DÉCIMO SEXTO.—Secretaría Ejecutiva de la Comisión Estatal Electoral. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad de los artículos 99, 100 y 101 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismo que fue motivo de impugnación por parte del Partido Movimiento Ciudadano, en su décimo primer concepto de invalidez; en el caso, las normas cuestionadas son las siguientes:

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo sexto, consistente en reconocer la validez de los artículos 99, 100 y 101 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Sección 3

"De la Secretaría Ejecutiva

"Artículo 99. La Comisión Estatal Electoral contará con una Secretaría Ejecutiva que tendrá a su cargo realizar las funciones técnico-administrativas necesarias para el cumplimiento de sus facultades y obligaciones; dicha dependencia contará con el personal necesario para su correcto funcionamiento y será encabezada por un secretario ejecutivo.

"El Consejo General de la Comisión Estatal Electoral designará y removerá, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, al secretario ejecutivo, quien deberá cumplir con los requisitos establecidos para ser consejero electoral.

"El secretario ejecutivo durará en su encargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez."

"Artículo 100. La Secretaría Ejecutiva estará integrada por las Direcciones de Organización y Estadística Electoral, Jurídica, de Capacitación Electoral, de Fiscalización a Partidos Políticos y de Administración, en los términos previstos por la legislación aplicable."

"Artículo 101. Los miembros de la Secretaría Ejecutiva serán designados por la Comisión Estatal Electoral y seleccionados mediante convocatoria pública y examen de oposición, tomando en cuenta los criterios del servicio público de carrera para la función electoral, establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Estatuto de Servicio Profesional Electoral Nacional y demás disposiciones de la materia."

178. Por su parte, el partido político impugnante sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

- Que los artículos 99, 100 y 101 de la Ley Electoral, al disponer que la Comisión Estatal Electoral será la encargada de designar a los miembros de la Secretaría Ejecutiva, misma que sería la encargada de realizar las funciones técnico-administrativas necesarias para el cumplimiento de sus facultades y obligaciones, contando con el personal necesario para su correcto funcionamiento, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley Suprema, al pretender otorgarle a la Comisión Estatal Electoral una facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral.

179. En este sentido, puede decirse que la argumentación ofrecida por el partido político promovente deviene en **infundada**; para ello, conviene reproducir el contenido de los artículos 41, base V, apartado D y sexto transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 41

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este servicio."

180. De igual forma, el artículo sexto transitorio dispone lo conducente:

"Sexto. Una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el transitorio segundo anterior, el Instituto Nacional Electoral deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del Instituto Federal Electoral y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total."

181. En este sentido, este tribunal comparte el punto de vista de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el

entendido de que las previsiones normativas en el título segundo del libro cuarto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no es posible advertir que la designación del secretario ejecutivo de los organismos públicos electorales locales, recaiga en el Instituto Nacional Electoral. Esto, porque si bien el estatuto establecerá las bases y reglas conforme a las cuales se organice el Servicio Profesional Electoral Nacional, esto no significa que la designación del secretario deba efectuarse por la autoridad electoral nacional.

182. En todo caso, los parámetros que se fijen en el estatuto, en su caso y siempre que se establezca en esos términos, deberán ser observados por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, a efecto de llevar a cabo la designación del secretario ejecutivo, sin embargo, ello no implica que el legislador local esté impedido para prever que su designación será efectuada por el referido órgano colegiado local.

183. En consecuencia con lo anterior, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 99, 100 y 101 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

184. DÉCIMO SÉPTIMO.—Regulación de las mesas auxiliares de cómputo. Por lo que hace al presente considerando, se estudiará la constitucionalidad de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260 y 261, todos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismos que fueron motivo de cuestionamiento por el partido político Movimiento Ciudadano, en su séptimo concepto de invalidez; las normas impugnadas son del siguiente tenor:

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo séptimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260 y 261 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Capítulo segundo

"De las mesas auxiliares de cómputo

"Artículo 108. La Comisión Estatal Electoral designará bajo su dependencia una mesa auxiliar de cómputo en cada Municipio de la entidad, para llevar a cabo exclusivamente el cómputo parcial de las elecciones de diputados y gobernador, con el procedimiento que para el efecto señala esta ley."

"Artículo 109. Las mesas auxiliares de cómputo serán integradas por tres ciudadanos y un suplente común, designados por la Comisión Estatal Electoral. Éstos deberán reunir los requisitos que establezcan las disposiciones aplicables. Los partidos políticos y coaliciones contendientes en cada Municipio podrán nombrar un representante y un suplente en

cada mesa auxiliar de cómputo, por lo menos quince días antes de la jornada electoral. Los representantes de los partidos políticos y coaliciones deberán ser sufragantes en el Municipio de que se trate."

"Artículo 110. Las mesas auxiliares de cómputo se integrarán treinta días antes del día de la elección y terminarán sus funciones una vez que haya concluido en definitiva la calificación de la elección, por haberse realizado las declaraciones de validez correspondientes. La Comisión Estatal Electoral designará de entre los integrantes de la mesa, al presidente, secretario y vocal de la misma."

"Artículo 111. Es obligación de la Comisión Estatal Electoral notificar a los representantes de los partidos políticos al menos quince días antes de la elección, el lugar donde serán ubicadas las mesas auxiliares de cómputo, así como los nombres y currículum vitae de sus integrantes."

"Artículo 112. Las mesas auxiliares de cómputo se instalarán en el domicilio de la Comisión Municipal Electoral correspondiente, cuyas instalaciones deberán ser lo suficientemente amplias para el depósito y custodia de todos los paquetes electorales.

"Cuando por circunstancias especiales, no sea posible instalar las mesas auxiliares de cómputo en el mismo inmueble, se instalarán en otro que siendo apropiado, sea lo más próximo posible a la Comisión Municipal Electoral, dentro de la cabecera del Municipio."

"Capítulo primero

"Del cómputo y declaración de validez de las elecciones para diputados y gobernador

(F. de E., P.O. 11 de agosto de 2014)

"Sección 1

"Del cómputo

"Artículo 254. Las Comisiones Municipales Electorales, turnarán a las mesas auxiliares de cómputo todos los paquetes de las elecciones de diputados y gobernador, dentro de las veinticuatro horas siguientes al término de la recepción de paquetes provenientes de las casillas, recabando y conservando comprobante de entrega, respecto a cada paquete entregado a la mesa auxiliar de cómputo.

"Para la custodia y traslado de los paquetes electorales, la comisión municipal podrá solicitar el apoyo de las fuerzas de seguridad que estime per-

tinentes; los representantes de los partidos políticos que así lo quieran, vigilarán el desarrollo de este procedimiento."

"Artículo 255. Las Comisiones Municipales Electorales extenderán comprobante de la recepción de cada paquete electoral de las elecciones de Ayuntamiento, diputados y gobernador a la mesa directiva de casilla, darán fe del estado que guardan cada uno de los paquetes y tomarán nota de los que presenten huellas de violación sin destruir éstas, depositándolos con la debida separación en estantería instalada para ese propósito y en el orden progresivo de las casillas a que correspondan.

"Durante la recepción de los paquetes electorales en la Comisión Municipal Electoral se hará uso del programa de resultados electorales preliminares a que se refiere el artículo 253 de esta ley. Al efecto, en cada Comisión Municipal Electoral, la Comisión Estatal Electoral proveerá el personal y el equipo técnico necesario para el eficaz funcionamiento del sistema.

"En el orden en que lleguen los paquetes, se procederá a abrir el sobre adherido que contiene el ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo destinada a la alimentación del programa de resultados electorales preliminares, se registrarán los datos y se conservará dicho ejemplar.

"Dentro del periodo de recepción y entrega de los paquetes electorales de las elecciones de diputados y gobernador a la mesa auxiliar de cómputo, los lugares de depósito quedarán cerrados y sus vías de acceso clausuradas con sello que llevarán las firmas de los funcionarios de la Comisión Municipal Electoral y las de los representantes de los partidos políticos que quisieren hacerlo."

"Artículo 256. A las dieciocho horas del día siguiente al de la jornada electoral, las Comisiones Municipales Electorales procederán a entregar los paquetes electorales que hayan recibido hasta esa hora en la elección de diputados y gobernador a las mesas auxiliares de cómputo.

"Cuando hubiere necesidad de trasladar los paquetes electorales por haberse instalado en diverso inmueble la mesa auxiliar de cómputo, la Comisión Municipal Electoral deberá levantar acta circunstanciada y solicitar el apoyo de los elementos de seguridad pública, así como hacerlo oportunamente del conocimiento de los representantes de los partidos políticos, a fin de que quienes así lo quieran, presencien el desarrollo de este procedimiento."

"Artículo 257. En los Municipios de Monterrey, San Nicolás de los Garza, Guadalupe, Apodaca, General Escobedo, San Pedro Garza García y Santa

Catarina, la Comisión Estatal Electoral designará tantas mesas auxiliares de cómputo como distritos electorales existan en ellos."

"Artículo 258. En el caso de los Municipios de Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, que tienen secciones electorales que corresponden a los distritos de San Pedro Garza García y General Escobedo respectivamente, las Comisiones Municipales Electorales entregarán los paquetes electorales de las elecciones de diputados y gobernador a la mesa auxiliar de cómputo correspondiente a la cabecera del distrito."

"Artículo 259. Los paquetes electorales quedarán bajo la custodia y responsabilidad de las mesas auxiliares de cómputo desde el momento en que los reciban. Al recibir los paquetes electorales, los ordenarán en los estantes colocados para tal efecto, progresivamente de acuerdo al número de cada casilla. Los lugares de depósito, quedarán cerrados y sus vías de acceso clausuradas con sellos que llevarán las firmas de los funcionarios de la mesa auxiliar de cómputo y las de los representantes de los partidos políticos que quisieren hacerlo. Darán fe del estado que guardan cada uno de los paquetes; tomarán nota de los que presenten huellas de violación sin destruir éstas, y notificarán a los representantes de los partidos ante la mesa auxiliar de cómputo que estén presentes, levantándose acta circunstanciada.

"En el caso de que faltare la entrega de alguno de los paquetes electorales, la mesa auxiliar de cómputo comunicará ese hecho de inmediato a la Comisión Municipal Electoral para que proceda a la localización y entrega de dicho paquete. En el evento de que durante el cómputo de los paquetes para la elección de diputados y gobernador apareciere documentación correspondiente a la elección de Ayuntamiento, la mesa auxiliar de cómputo la enviará de inmediato a la Comisión Municipal Electoral, asentando este hecho en el acta de cómputo respectiva.

"Si durante el periodo de cómputo en la mesa auxiliar, la Comisión Municipal Electoral envía los paquetes electorales faltantes a que se refiere el párrafo que antecede, se procederá a su cómputo, cotejando el acta que conenga con los datos de las actas de los representantes de partido.

"El miércoles posterior a la jornada electoral, a las ocho horas, las mesas auxiliares de cómputo procederán a realizar el cómputo parcial de las elecciones de diputados y gobernador, en ese orden, conforme al procedimiento siguiente:

"I. El presidente de la mesa auxiliar de cómputo siguiendo el orden numérico de las casillas abrirá los sobres adheridos al exterior de cada paquete

electoral que no tenga muestras de violación, manifestando en voz alta los resultados que consten en cada acta de escrutinio y cómputo, para posteriormente cotejarla con los resultados de las actas que obren en poder de los representantes de los partidos políticos presentes; de no existir diferencia registrará los resultados de las actas así computadas en un formato especialmente diseñado para ese fin por la Comisión Estatal Electoral; si subsisten las diferencias no se levantará el cómputo del paquete en cuestión y será la Comisión Estatal Electoral la que efectúe el cómputo y decida lo conducente, levantándose acta circunstanciada.

"II. En caso de que alguno de los paquetes electorales tenga señales de violación, la mesa auxiliar de cómputo hará constar este hecho y procederá a hacer el cómputo si contiene adherido el sobre del acta de resultados, siempre y cuando los datos que arroje coincidan con las actas de los representantes de partido; en caso de que habiendo acta adherida, no coinciden los datos de las actas, no se realizará el cómputo parcial y se enviará a la Comisión Estatal Electoral para que ésta efectúe el cómputo y decida lo conducente;

"III. En caso de no encontrarse el acta en el sobre adherido al paquete electoral, de que no se haya llenado el apartado relativo al escrutinio y cómputo en el acta respectiva o de que el acta muestre signos de evidente alteración, no se levantará el cómputo del paquete en cuestión y será la Comisión Estatal Electoral la que efectúe el cómputo y decida lo conducente;

"IV. Los resultados que arroje el cómputo parcial se asentarán en el acta correspondiente, que será firmada por quienes participaron en dicho proceso, incluidos los representantes de los partidos políticos o coalición que así deseen hacerlo. A los representantes de los partidos políticos, les será entregada una copia legible de dichas actas. Estos resultados parciales no admiten recurso alguno y sólo contra el cómputo total de la Comisión Estatal Electoral procederá en su caso el juicio de inconformidad; y

"V. Las mesas auxiliares de cómputo deberán remitir, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la conclusión del cómputo parcial, todos los paquetes electorales de las elecciones de diputados y gobernador a la Comisión Estatal Electoral, con los sobres adheridos que contienen copia del acta final de escrutinio y cómputo, solicitando apoyo de los elementos de seguridad pública para su traslado y haciendo del conocimiento de los representantes de los partidos políticos y coaliciones ante dichas mesas auxiliares de esa circunstancia, a efecto de que quienes así lo quieran, participen en la vigilancia de este procedimiento.

"Además de los paquetes electorales, las mesas auxiliares de cómputo enviarán a la Comisión Estatal Electoral los resultados que arroje el cómputo parcial de la elección de diputados y gobernador en el Municipio en el cual está instalada, así como el acta que contenga el acuerdo de los integrantes de la mesa auxiliar de cómputo y la opinión de los representantes de los partidos políticos, respecto de los paquetes electorales, el cotejo de las actas y resultados que se llevó a cabo."

"Artículo 260. La Comisión Estatal Electoral, con los resultados parciales de las mesas auxiliares de cómputo, realizará a partir de las ocho horas del viernes siguiente al día de la jornada electoral, el cómputo total de las elecciones de diputados y gobernador, en ese orden y bajo el siguiente procedimiento:

"I. Abrirá los sobres que contengan los resultados parciales de las mesas auxiliares de cómputo en el orden numérico de los distritos y registrará los resultados en un formato de concentración.

"La Comisión Estatal Electoral con la presencia de los representantes de los partidos políticos acreditados, procederá hacer el cómputo de la elección de diputados por distrito, para lo cual, con el auxilio de la Secretaría Ejecutiva y bajo la dirección de cada uno de los consejeros electorales de dicha Comisión Estatal Electoral, se distribuirán las actas que integran cada distrito electoral para su cómputo. Igual procedimiento se hará en el caso de elección de gobernador del Estado.

"II. En el caso de existir paquetes de los que no fue levantado su cómputo parcial por las mesas auxiliares de cómputo, se abrirán los paquetes en cuestión, procediéndose de la siguiente forma:

"a. Existiendo el acta de escrutinio y cómputo dentro del paquete, ésta se cotejará con la que obre en poder de los representantes de los partidos políticos presentes; de no existir diferencias, el resultado se asentará en el acta de cómputo final;

"b. Si dentro del paquete no se encuentra el acta de escrutinio y cómputo, se utilizará la que sirvió para el sistema de información preliminar, la cual se cotejará con la que obre en poder de los representantes de los partidos políticos presentes; de no existir diferencias, el resultado se asentará en el acta de cómputo final;

"c. No existiendo el acta de escrutinio y cómputo dentro del paquete ni la copia del acta que sirvió de base para alimentar el sistema de información

preliminar, se cotejarán con las actas que obren en poder de al menos tres de los partidos políticos presentes; de no existir diferencias ni manifestarse oposición alguna, el resultado se asentará en el acta de cómputo final; y

"d. En caso de existir diferencias entre las actas, existiendo oposición de uno o varios de los partidos políticos en el caso del inciso c), si el error existe en el llenado de las actas y no en la cantidad de votos sufragados, o en general ocurriendo cualquier supuesto no contemplado en los incisos anteriores, la Comisión Estatal Electoral procederá al escrutinio y cómputo en presencia de los representantes de los partidos políticos y decidirá lo conducente.

"III. La Comisión Estatal Electoral deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de una casilla electoral cuando:

"a. Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos; y

"b. Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido o coalición.

"IV. Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección de diputado o gobernador, y el que haya obtenido el segundo lugar en la votación, es igual o menor a punto cinco por ciento, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido o coalición que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, en estos casos la Comisión Estatal Electoral deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas.

"Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante la Comisión Estatal Electoral de la sumatoria de resultados por partido, consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todos los distritos en el caso de la elección de gobernador, o del distrito uninominal correspondiente en el caso de la elección de diputados.

"V. Conforme a lo establecido en el párrafo inmediato anterior, para realizar el recuento total de votos respecto de una elección determinada, la Comisión Estatal Electoral dispondrá lo necesario para que sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. Para tales efectos, el presidente de la Comisión Estatal Electoral ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales, los integrantes de las mesas

auxiliares de cómputo y los representantes de los partidos. Los grupos realizarán su tarea en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad. Los partidos políticos o coalición tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo con su respectivo suplente;

"VI. Si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete electoral, votos de una elección distinta, se contabilizarán para la elección de que se trate;

"VII. Se levantará un acta circunstanciada en la que se consignará el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato;

"VIII. La Comisión Estatal Electoral computará en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo de trabajo, y asentará el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección de que se trate;

"IX. Terminado el cómputo de la elección de gobernador, la Comisión Estatal Electoral declarará la validez de la elección y expedirá la constancia de mayoría a quien resulte triunfador en los comicios;

"X. Una vez realizado lo anterior para el cómputo distrital y terminado éste, la Comisión Estatal Electoral declarará la validez de las elecciones y expedirá de inmediato la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos a diputados que la haya obtenido; y

"XI. La Comisión Estatal Electoral conservará todos los paquetes electorales de las elecciones de diputados y gobernador hasta que haya concluido el procedimiento contencioso electoral."

"Sección 2 "De la calificación

"Artículo 261. En caso de presentarse impugnaciones se procederá a desahogar el procedimiento contencioso que marca la ley; al efecto, a petición del Tribunal Electoral del Estado, la Comisión Estatal Electoral hará llegar de inmediato al órgano jurisdiccional electoral copias de las actas requeridas del resultado del cómputo total, acompañadas de las actas de escrutinio levantadas en las casillas electorales; la documentación, estudio y dictamen elaborado de los paquetes electorales computados por las mesas auxiliares de

cómputo o en su caso, por la Comisión Estatal Electoral en presencia de los representantes de los partidos políticos, copia de los escritos de protesta interpuestos por los mismos partidos políticos y en general, toda documentación requerida por el tribunal para la sustanciación del procedimiento contencioso."

185. Por su parte, el partido impugnante manifestó en síntesis en su concepto de invalidez, lo siguiente:

- Que conforme a lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base V, apartados B, párrafo primero, inciso b), numeral 4 y C, párrafo primero, numeral 5, de la Constitución Federal corresponde al Instituto Nacional Electoral en los procesos federales, los escrutinio y cómputos en los términos que señale la ley; mismos que en las entidades federativas estarán a cargo de los organismos públicos locales y con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- Sostiene que las mesas auxiliares de cómputo y su integración no se encuentran reconocidas ni en la Constitución Federal ni en la legislación general.

186. En este entendido, debe mencionarse que el argumento planteado por el partido político promovente es **infundado**. El artículo 41 establece una serie de facultades diferenciadas entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales:

"Artículo 41

"...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los **procesos electorales federales y locales**:

"1. La capacitación electoral;

"2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

"3. El padrón y la lista de electores;

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

"5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"7. Las demás que determine la ley.

"b) Para los procesos electorales federales:

"1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

"2. La preparación de la jornada electoral;

"3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

"4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

"5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;

"6. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y

"7. Las demás que determine la ley.

"El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

"La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento

de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

"En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

"Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;

"2. Educación cívica;

"3. Preparación de la jornada electoral;

"4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;

"5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;

"6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;

"7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;

"8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior;

"9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;

"10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral; y,

"11. Las que determine la ley."

187. Como se observa, al Instituto Nacional Electoral le corresponde determinar en los procesos federales y locales la ubicación de las casillas.

En segundo lugar, el apartado C del artículo 41 de la Constitución Federal en comento se establece que las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales y ejercerán las funciones en materia de escrutinio y cómputo en los términos que señale la ley; lo que en caso se refiere a la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León así como el diverso cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo.

188. El partido impugnante se duele de la previsión normativa de las denominadas "mesas auxiliares de casilla", mismas que tienen por objeto únicamente llevar el cómputo parcial de las elecciones de diputados y gobernador. No obstante lo anterior, debe mencionarse que la legislación comicial del Estado de Nuevo León contempla la previsión de las "mesas directivas de casillas" y las mismas se tratan de organismos formados por ciudadanos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en las secciones en que se dividen los Municipios; coparticipan en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.⁹²

189. Así, en el caso, la creación de las mesas auxiliares de casilla se inscribe dentro del ámbito de la libertad de configuración del legislador secundario, pues tal como lo indica el artículo 41, base V, apartado C y el diverso 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la ley determinará, entre otras cosas, en la función electoral, aquella relativa al escrutinio y cómputo de las elecciones locales, lo que en nada riñe con el establecimiento de las denominadas "mesas auxiliares de casilla" cuya función exclusiva sólo se surte para los efectos del cómputo parcial de las elecciones de diputados y gobernador en el Estado de Nuevo León. Consecuentemente, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260 y 261, todos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

190. DÉCIMO OCTAVO.—Topes de gastos de campaña y distribución de despensas. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad del artículo 175 impugnado por el Partido del Trabajo en su décimo primer concepto de invalidez; de suyo la norma sostiene lo siguiente:

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo octavo, consistente en declarar la invalidez del artículo 175, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

⁹² "Capítulo cuarto

"De las mesas directivas de casilla

"Artículo 125. Las mesas directivas de casilla son los organismos formados por ciudadanos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en las secciones en que se dividen los Municipios; coparticipan en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

"Artículo 175. Para los efectos de esta ley quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos de campaña los siguientes conceptos:

"I. Gastos de propaganda: son las erogaciones realizadas por la pinta de bardas y mantas, impresión de volantes y pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.

"En el caso de la propaganda utilitaria, su costo no podrá rebasar, por unidad, el monto del importe de uno y medio salario mínimo diario vigente en la ciudad de Monterrey, indexado al Índice Nacional de Precios al Consumidor. Para efectos de precisar la presente disposición, la Comisión Estatal Electoral establecerá mensualmente la cantidad líquida equivalente al monto mencionado.

"Durante los ocho días previos al de la jornada electoral no se permitirá la distribución de despensas.

"II. Gastos operativos de la campaña: comprenden los sueldos y salarios del personal eventual, el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte material y personal, viáticos y otros similares;

"III. Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: son los realizados en cualquiera de estos medios por concepto de mensajes, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto; y

"IV. Gastos de producción de los mensajes de radio y televisión que comprenden los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo."

191. Por su parte, el partido hizo valer como argumento lo siguiente:

- Que la fracción I del artículo 175, es contrario a los artículos 41, párrafo segundo, 116, fracción IV, incisos b) y 133 de la Constitución Federal al estable-

"La integración y designación de las mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación, se realizará conforme a lo establecido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las disposiciones normativas que al efecto establezcan el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Estatal Electoral.

"En los procesos en que las elecciones del Estado sean concurrentes con las elecciones federales, el Instituto Nacional Electoral deberá instalar una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección."

cer normas permisivas para la distribución de despensas y propaganda utilitaria, so pretexto de que se incluyen para efectos de los topes de campaña.

192. En virtud de lo anterior, debe señalarse que el argumento planteado es **infundado**, toda vez que la Constitución Federal sí contempla la regulación de la propaganda utilitaria en el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso g), derivado de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en los siguientes términos:

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

"...

"g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil."

193. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que, la cuestión efectivamente planteada por parte del partido político, tuvo vinculación con el tercer párrafo de la referida fracción I del artículo 175, y en virtud de lo anterior, en este caso concreto es pertinente la aplicación análoga del criterio P/J. 79/98, de rubro siguiente:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA AUTORIZA A EXAMINAR EN SU CONJUNTO LA DEMANDA A FIN DE RESOLVER LA CUESTIÓN EFECTIVAMENTE PLANTEADA, CORRIENDO LOS ERRORES QUE SE ADVIERTAN."⁹³

⁹³ Texto: "La amplia suplencia de la queja deficiente que se contempla en el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, autoriza a la Suprema Corte a examinar en su conjunto la demanda de controversia constitucional y corregir los errores que advierta, no sólo de los preceptos legales invocados, sino también de algunos datos que puedan desprenderse de la misma demanda o de las pruebas ofrecidas por las partes, en virtud de que, por la propia naturaleza de esta acción constitucional, se pretende que la Suprema Corte de Justicia pueda examinar la constitucionalidad de los actos impugnados superando, en lo posible, las cuestiones procesales que lo impidan."

194. Así, este Tribunal Pleno debe considerar que la previsión contenida en el párrafo tercero de la fracción I es inconstitucional, toda vez que no puede permitirse la distribución de despensas en ninguna modalidad, so pena de inducir a una coacción del voto; en similares términos se expresó este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, determinó lo siguiente:**

"...ya que el ofrecimiento y entrega material de los bienes queda sujeto a que ostenten, contengan o lleven adherida propaganda alusiva al partido o candidato que con ellas se pretenda promocionar, pues en la redacción de la disposición se introdujo la frase condicionante que dice: '... que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos ...'; enunciado que, al utilizar el verbo 'contener', que gramaticalmente significa 'Llevar o encerrar dentro de sí a otra'; induce a suponer que si los bienes trocados por votos no exteriorizan en forma concreta la imagen, siglas, o datos que evoquen la propaganda electoral que se quiera difundir, entonces no habría forma de sancionar esta modalidad de coaccionar a los ciudadanos, para que voten en favor de quien les quiere intercambiar el sufragio por bienes o servicios.

"En efecto, la razón de la norma se encuentra en el propósito de evitar que el voto se exprese, no por los ideales políticos de un partido o candidato, sino por las dádivas que, abusando de las penurias económicas de la población, influyen de manera decisiva en la emisión del sufragio.

"Esa coacción del voto es evidente que en cualquier caso se produce aunque los bienes distribuidos no ostenten materialmente propaganda electoral, por lo que la redacción de la norma innecesariamente plasmó en su texto una condición que hace prácticamente nugatoria la intención del precepto, porque bastará con que los bienes y productos entregados al electorado no contengan alusiones al partido o candidato respectivo, para que, sabiendo quién fue la persona que la distribuyó, se produzca el daño que el legislador quiso evitar, pero que no lo hizo en forma eficaz en perjuicio de principio de imparcialidad."

195. En consecuencia con lo anterior, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del párrafo tercero de la fracción I del artículo 175 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León en su integridad.

196. DÉCIMO NOVENO.—Porcentaje mínimo para primera y segunda curules. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad del artículo 266, fracción I, impugnado por el Partido del Trabajo en su sexto concepto de invalidez, la norma en comento es la siguiente:

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo noveno, consistente en reconocer la validez del artículo 266, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Artículo 266. Los elementos de asignación del artículo anterior se aplicarán de la siguiente manera:

"I. Mediante el porcentaje mínimo, se distribuirán la primera y segunda curules a todo aquel partido cuya votación contenga una o dos veces dicho porcentaje."

197. Por su parte, el argumento para cuestionar la norma de la materia el partido promovente sostuvo lo siguiente:

- Que el artículo 266, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León contraviene los parámetros y principios establecidos en los artículos 40, 41, 54 y 116, fracción II, de la Ley Fundamental.

198. En estos términos, conviene señalar que es infundado el planteamiento aducido, toda vez que a decir del accionante, dicha disposición viola los principios de pluralidad y proporcionalidad, pues con la fijación de un porcentaje tan excesivo para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (3% y 6%) se está privando a los partidos, de un derecho que garantice que las minorías y mayorías se ven reflejadas en la integración de los espacios de representación popular.

199. Por tanto, a decir del promovente, el porcentaje se aleja significativamente de los porcentajes establecidos en la Constitución Federal, consagrados en su artículo 116, fracción II, además de que, deja de cumplir con los fines y objetivos perseguidos por el principio de representación proporcional.

200. Añade el accionante, que el aumento del umbral, al pasar de 2% al 3%, aunado a pretender calcular el porcentaje de asignación de la primera y segunda curul hasta el 6% sobre bases inexistentes, provoca potenciar la sobrerrepresentación en perjuicio al citado principio de pluralidad política.

201. A su favor, invoca la tesis P./J. 74/2003, de rubro: "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

202. En primer lugar, es necesario precisar que la tesis jurisprudencial que invoca no es directamente aplicable al caso, en virtud de que en la acción de inconstitucionalidad de la que derivó dicho criterio, lo que se juzgó fue el límite a la sobrerrepresentación contemplado en el penúltimo párrafo del

artículo 229 del Código de Instituciones y Procedimiento Electorales del Estado de Quintana Roo, mientras que en esta acción de inconstitucionalidad lo que se impugna es el porcentaje necesario para acceder a los diputados por representación proporcional.

203. Ahora, por cuanto hace a las consideraciones que hicieron en torno al principio de representación proporcional, el Tribunal Pleno señaló que la facultad de reglamentar dicho principio es de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin que se prevea alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, puesto que, a ese respecto, la Constitución Federal no establece lineamientos, sino que, por el contrario, establece expresamente que deberá hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, siempre y cuando no contravenga las bases generales salvaguardadas por la Constitución Federal que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto.

204. Asimismo, se dijo que la instrumentación que hagan los Estados en su régimen interior de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, no transgrede, por sí sola, los lineamientos generales impuestos por la Carta Magna, con tal de que en la legislación local realmente se acojan dichos principios; sin embargo, también se señaló que si en la demanda se expresan conceptos de invalidez que tiendan a demostrar que la fórmula y metodología adoptadas por la Legislatura Local para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional son inconstitucionales, porque se alejan de los fines buscados por el Constituyente Federal o porque infringen cualquiera otra disposición de la Carta Fundamental, debe entonces analizarse la cuestión planteada

205. De tal manera que ante la falta de disposición constitucional expresa que imponga a las entidades federativas reglas específicas para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, este Tribunal Pleno concluyó que las Legislaturas Estatales, dentro de esa libertad de la que gozan, habrán de ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas, a fin de establecer el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que los integren, pero sin alejarse significativamente de los porcentajes y bases generales establecidas en la Constitución Federal, a fin de evitar la sobrerrepresentación de las mayorías y la subrepresentación de las minorías, o viceversa.

206. En consecuencia, siguiendo este sentido, el concepto de invalidez resulta infundado, toda vez que el partido político no proporciona elementos para demostrar que las necesidades y circunstancias políticas del Estado de Nuevo León requieran un porcentaje menor al señalado en las normas impugnadas, sino que sólo afirma dogmáticamente que "de la simple lectura de la disposición que se tilda de inconstitucional para alcanzar la primera y segunda curul resulta excesiva, desproporcional y se aparta de las bases constitucionales".

207. Lo anterior, no obstante que señalé que el legislador local debió observar la base poblacional del Estado de Nuevo León para reformar la norma impugnada en la medida que la tendencia de crecimiento del Estado concuerda con la base poblacional, puesto que dicho argumento sólo demuestra que hay más población, pero no prejuzga sobre las variaciones en la pluralidad política del mismo Estado y las necesidades de representación de las minorías. En vista de lo anterior, lo procedente es reconocer la validez del artículo 266, fracción I.

208. VIGÉSIMO.—Votación efectiva para asignar diputaciones.

En el presente considerando, se estudiará la impugnación de los artículos 265, párrafo tercero, 266, fracción II y 267 de la legislación comicial local, así los artículos impugnados son del siguiente tenor:

"Artículo 265. Para asignar las diputaciones se considerarán los siguientes elementos:

- "I. Porcentaje mínimo;
- "II. Cociente electoral; y
- "III. Resto mayor.

"Por porcentaje mínimo se entiende el tres por ciento de la votación válida emitida.

"Por cociente electoral se entiende el resultado de dividir la votación efectiva, menos los votos utilizados por efecto del porcentaje mínimo, entre el número de curules que falten por repartir.

"Para efectos del párrafo anterior, la votación efectiva será el total de las votaciones obtenidas por los partidos con derecho a diputaciones de representación proporcional.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 265, párrafo tercero, 266, fracción II, y 267 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Por resto mayor se entiende el remanente más alto después de haber participado en la distribución del cociente electoral."

"Artículo 266. Los elementos de asignación del artículo anterior se aplicarán de la siguiente manera:

"I. Mediante el porcentaje mínimo, se distribuirán la primera y segunda curules a todo aquel partido cuya votación contenga una o dos veces dicho porcentaje;

"II. Para las curules que queden por distribuir se empleará el cociente electoral. En esta forma se asignarán tantas curules como número de veces contenga su votación restante al cociente electoral; y

"III. Si después de aplicar el cociente electoral quedaren curules por repartir, éstas se asignarán por el resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados.

"A ningún partido político se le podrán asignar más de veintiséis diputaciones por ambos principios, o contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación que hubiere recibido más ocho puntos porcentuales.

"Además, a ningún partido se le podrán asignar más de catorce diputaciones por el principio de representación proporcional.

"En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

"Artículo 267. Si en la aplicación de los diferentes elementos de asignación, algún partido o coalición hubiere alcanzado veintiséis diputaciones, su votación dejará de ser considerada al momento de completarlas, rehaciendo las operaciones de cálculo de los elementos de asignación a efecto de seguir la repartición de las diputaciones restantes entre los demás partidos."

209. En el caso, el partido impugnante sostuvo en síntesis lo siguiente:

- Que el artículo 265, párrafo tercero, en relación con el numeral 266, fracción II y el diverso 267 de la Ley Electoral son contrarios a la Ley Suprema en los artículos 1o., 40, 41, 115 y 116, al no establecer un límite real a la sobrerepresentación, impidiendo ajustar el cociente electoral en aquellos casos en los que un partido político obtenga más del ocho por ciento de sobrerepresentación, encareciendo el número de votos necesarios para que los partidos políticos obtengan una nueva curul después de la asignación por porcentaje mínimo.

210. Ahora bien, en relación a las normas cuestionadas debe decirse que son infundados los argumentos planteados, toda vez que, en primer lugar, se advierte que el sistema de asignación de diputados por el principio de representación proporcional se rige por lo establecido en el artículo 263 de la Ley Electoral Local:

"Artículo 263. Para la asignación de las diputaciones de representación proporcional, la Comisión Estatal Electoral tendrá en cuenta las siguientes bases:

"I. Tendrán derecho a participar de la asignación de diputados de representación proporcional todos los partidos políticos que:

"a. Obtengan el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado; y

"b. No hubieren obtenido la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa.

"Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos;

"II. Las diputaciones de representación proporcional que correspondan a cada partido político serán asignadas a los candidatos que, no habiendo obtenido mayoría relativa en su distrito, hubieren obtenido el mayor porcentaje de votos en su distrito a favor de sus partidos. La suplencia será asignada a su compañero de fórmula;

"III. El partido político que hubiere obtenido el mayor número de diputaciones de mayoría relativa participará de la asignación de la representación proporcional hasta completar un máximo de veintiséis diputados; y

"IV. Conforme al segundo párrafo del artículo 46 de la Constitución Política del Estado, a ningún partido político se le podrán asignar más de veintiséis diputaciones por ambos principios; además tampoco a ningún partido se le podrán asignar más de catorce diputaciones por el principio de representación proporcional."

211. En ese sentido, hay que resaltar que el propio artículo 266 de la Ley Electoral establece que a ningún partido político se le podrán asignar más de veintiséis diputaciones por ambos principios, o contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación que hubiere recibido más ocho puntos porcentuales. Además, a ningún partido se le podrán asignar más de catorce diputaciones por el principio de representación proporcional.

212. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. Por tanto, el concepto de invalidez del partido accionante deviene infundado pues el referido límite coincide con el previsto a nivel federal, lo cual, sin ser una exigencia constitucional, sí proporciona un parámetro confiable en cuanto a los márgenes de sobre-representación que pueden considerarse aceptables dentro de un sistema de representación proporcional.

213. Lo que aunado al tope máximo de diputados con que un partido puede contar en el Congreso del Estado, aseguran que no se menoscaba la participación política de las minorías en el seno del Congreso Local, pues éstas cuentan con la posibilidad de impugnar las normas emitidas por la mayoría y de participar en la toma de decisiones fundamentales, con lo cual se garantizan la representatividad y la pluralidad política de ese órgano legislativo. Por tanto, se reconoce la validez de los artículos 265, párrafo tercero, en relación con el numeral 266, fracción II y el diverso 267 de la Ley Electoral. Similares consideraciones se sostuvieron en la acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas.

214. VIGÉSIMO PRIMERO.—Cómputo de las elecciones para renovación de Ayuntamientos. En el presente considerando, se estudiará la constitucionalidad del artículo 269, fracción V, mismo que fue impugnado por el Partido Movimiento Ciudadano en su noveno concepto de invalidez, al respecto la norma en comento señala lo siguiente:

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo primero, consistente en reconocer la validez del artículo 269, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Artículo 269. El cómputo de las elecciones para la renovación de los integrantes de los Ayuntamientos del Estado lo realizarán las Comisiones Municipales Electorales a partir de las ocho horas del miércoles siguiente a la fecha de la jornada electoral en la sede de la propia comisión, debiendo observar, en su orden, las operaciones siguientes:

"...

"V. Cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección de Ayuntamiento, y el que haya obtenido el segundo lugar en la votación, es igual o menor a punto cinco por ciento, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del partido o coalición que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, en estos casos la Comisión Municipal Electoral deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas.

"Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante la Comisión Municipal Electoral de la sumatoria de resultados por partido, consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todos los distritos en el caso de la elección de gobernador, o del distrito uninominal correspondiente en el caso de la elección de diputados."

215. En el caso, el partido promovente sostuvo en síntesis lo siguiente:

- Se vulneran los principios de legalidad y certeza, al establecer la apertura de paquetes electorales. Sujetar la apertura de los paquetes electorales hasta que se cumpla con el parámetro del 5% para llevarse a cabo, no se cumple con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, ya que ante la clara incertidumbre sobre lo que ocurrió en la casilla cuando se detectan anomalías, como acontece en el caso, cuando los votos nulos son mayores a la diferencia existente entre el primero y segundo lugares.

216. Así, en el caso se advierte que la argumentación del partido promovente es **infundada**, en razón de que en este contexto, la fracción que se impugna contempla el recuento total de votos en sede administrativa para las elecciones de los integrantes de los Ayuntamientos. El supuesto para que la Comisión Estatal Electoral lleve a cabo dicho recuento es que la diferencia de votos entre el primer y el segundo lugar sea igual o menor a punto cinco por ciento.

217. Para que el recuento se lleve a cabo, el representante del partido o coalición que postuló al candidato que quedó en segundo lugar tendrá que

pedirlo, expresamente, al inicio de la sesión en que se haga el cómputo total de las elecciones. Ahora, el planteamiento de inconstitucionalidad primero se hace en tanto no se puede aplicar en otros supuestos, como cuando los votos nulos son mayores a la diferencia existente entre el primero y segundo lugar, como prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y segundo, porque fuera de ese supuesto no habrá garantía de audiencia para impugnar el escrutinio y cómputo de votos.

218. Por este motivo lo que realmente se impugna es su deficiencia para abarcar otros supuestos en los cuales puede existir incertidumbre respecto al ganador de la elección. Sin embargo, esta circunstancia no puede dar lugar por sí sola a la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, ya que la Constitución Federal no obliga a los Estados a prever que los recuentos de votos se harán en cualquier supuesto que exista incertidumbre respecto a los resultados de las elecciones.

219. Por este motivo, aun y cuando existan otras formas de regular los recuentos de votos, como lo hace la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta constitucionalmente válido que se determine un porcentaje mínimo para llevarlos a cabo. Por consiguiente, el concepto de invalidez resulta infundado y lo procedente es reconocer la validez de la fracción V del artículo 269 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

220. VIGÉSIMO SEGUNDO.—Representación proporcional en regidurías. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad del artículo 270, fracción II y párrafo tercero de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismo que fue cuestionado por el partido político en su octavo concepto de invalidez. La norma cuestionada es del siguiente sentido:

"Artículo 270. Declarada electa la planilla que hubiere obtenido la mayoría, se asignarán de inmediato las regidurías de representación proporcional que señala el artículo 121 de la Constitución Política del Estado, a los partidos políticos que:

"...

"II. Hayan obtenido el tres por ciento de la votación válida emitida en los Municipios de más de veinte mil habitantes inclusive o el diez por ciento de los votos emitidos si el Municipio tiene menos de veinte mil habitantes.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo segundo, consistente en declarar la invalidez del artículo 270, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que indica "o el diez por ciento de los votos emitidos si el Municipio tiene menos de veinte mil habitantes".

"...

"Por porcentaje mínimo se entiende el tres por ciento de la votación válida emitida en los Municipios que tengan más de veinte mil habitantes inclusive y el diez por ciento en los que tengan menos de esa cifra."

221. Por su parte, el partido político promovente sostuvo lo siguiente:

- Que el artículo 270, fracción II y el tercer párrafo, de la Ley Electoral Local es inconstitucional, al establecer que el porcentaje mínimo de asignación de regidurías de representación proporcional es de tres por ciento para Municipios de más de veinte mil habitantes, pues deja de cumplir con los fines y objetivos perseguidos por el principio de representación proporcional.

222. En el caso, debe decirse que el planteamiento resulta **infundado**, lo anterior en razón de que toda vez que el hecho de que el legislador del Estado de Nuevo León contemple dicho porcentaje, no afecta la inclusión de las minorías en la conformación de los órganos de gobierno municipal, toda vez que la propia Constitución Federal y la del Estado de Nuevo León establecen que además de los regidores de elección directa habrá los de representación proporcional en la forma y términos que se establezcan en la ley de la materia. Esto es, de conformidad con lo previsto en el artículo 121 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, se puede establecer que la regulación de los regidores de representación proporcional se remite a la ley de la materia. De igual manera, el artículo 20 de la legislación comicial combatida, contempla que la elección de los regidores seguirá el sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional conforme a las bases establecidas en la propia ley local. De igual forma, en Nuevo León en la elección de los regidores que integraran los Ayuntamientos del Estado, se usa un sistema mixto de elección, es decir, una parte de los escaños se elige por el principio de mayoría relativa y la otra parte, por el principio de representación proporcional, mediante el registro por una planilla registrada por los partidos políticos, con lo cual, en principio, se cumple lo previsto en el artículo 115, párrafo primero, fracción VIII,⁹⁴ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, en el caso, la facultad de reglamentar dicho principio se concede a las Legislaturas Estatales, mismas que, conforme al texto expreso de la Norma Fundamental sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elec-

⁹⁴ "Artículo 115

"...

"VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios."

ción, sin que esté prevista alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a la forma de registrar a los candidatos, sus sustituciones, los porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, es responsabilidad directa de dichas Legislaturas puesto que, a ese respecto, la Constitución General, en virtud de la libre facultad de configuración de la que gozan, de conformidad con los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Norma Suprema, de igual forma, es procedente citar al caso el criterio jurisprudencial plenario P/J. 67/2011 (9a.):

"REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."

223. De lo anterior se desprende que dicho porcentaje no resulta excesivo ni es desproporcional en razón de que constituye una medida congruente con la finalidad buscada con el principio que subyace en las normas constitucionales y legales que regulan el tema, que es permitir la participación de los partidos políticos en la asignación de regidurías de representación proporcional que cuenten con un mínimo grado de respaldo legitimador de los ciudadanos o electores, cuya medida se traduce en porcentajes fijados a través de la libertad de configuración legal de las Legislaturas Estatales.

224. No obstante lo anterior, debe señalarse que en relación al diez por ciento establecido en la referida norma, ello resulta excesivo y, por ende, inconstitucional, lo anterior en virtud de que se vulnera la unidad e igualdad del sistema de representación proporcional consistente en que, desde un inicio y bajo reglas de aplicación general a todos los participantes, intervienen en dicha asignación sólo los partidos políticos que hayan obtenido por lo menos el diez por ciento de la votación por lo que resulta un porcentaje excesivo, ya que no todos los partidos políticos tienen dicha representatividad en dicho Municipio y aunque puedan obtener el porcentaje mínimo para la asignación de diputados locales o para conservar su registro que puede ser del tres por ciento, no se les podría asignar un regidor por no cumplir con el parámetro del diez por ciento. En efecto, la forma en que se encuentra redactada la porción normativa en comento, sólo permite que los partidos políticos que contendieron en el proceso electoral local y obtengan por lo menos un porcentaje del diez por ciento de la votación válida emitida tendrán derecho a que se le asigne un regidor de representación proporcional, dejando sin representación a los partidos minoritarios y no garantiza la pluralidad al no otorgarle representatividad a los partidos políticos minoritarios, además de que puede propiciar el que los Ayuntamientos no queden debidamente integrados al no permitir que

todos los partidos políticos puedan participar en dicha asignación no obstante que hayan obtenido un mínimo de representatividad de los ciudadanos.

225. En consecuencia, se declara la invalidez de la fracción II del artículo 270 en la porción normativa que señala: "o el diez por ciento de los votos emitidos si el Municipio tiene menos de veinte mil habitantes"; en la inteligencia de que para los Municipios referidos en esa porción les será aplicable el porcentaje del tres por ciento indicado en la propia fracción II, en tanto la Legislatura del Estado de Nuevo León no modifique dicha regulación.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo tercero, consistente en declarar la invalidez del artículo 278, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

226. VIGÉSIMO TERCERO.—Disminución de la remuneración de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado. Por lo que hace al presente considerando, se estudiará la constitucionalidad del párrafo segundo del artículo 278 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismo que fue motivo de cuestionamiento por el partido político Movimiento Ciudadano; la norma impugnada es la siguiente:

"Artículo 278. Los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado serán electos por el Senado de la República en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley general de la materia.

"Durante el periodo electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado percibirán una remuneración equivalente a la de un Magistrado del Poder Judicial del Estado. Cuando no sea periodo electoral, su remuneración será equivalente a la de un Juez de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado.

"Los Magistrados no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia."

227. Por su parte, el partido promovente sostuvo como conceptos de invalidez los siguientes:

- Se contravienen los principios de independencia y autonomía judicial previstos en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal.
- Es inconstitucional la disminución del salario de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, y apoyó su parecer en los criterios jurisprudenciales de este Pleno, de números 122/2007 y 18/2006.

228. Así, conviene mencionar que es fundado el concepto de invalidez planteado, por lo que conviene traer a cita el contenido del numeral 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Artículo 116.

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

(Reformado, D.O.F. 31 de diciembre de 1994)

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

229. Como puede observarse, la Constitución Federal establece en el párrafo segundo en su fracción III del artículo 116 un principio de seguridad económica de los Magistrados y Jueces para percibir una remuneración adecuada e irrenunciable, misma que no podrá ser disminuida durante su encargo. Asimismo, ha sido criterio reiterado de este Tribunal Constitucional que para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en

el referido artículo 116 se previeron diversos principios a favor de los Poderes Judiciales Locales, consistentes en:

- El establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales;
- La previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad;

• **El derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo; y.**

- La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.

230. En razón de lo anterior, este Tribunal Pleno reitera su jurisprudencia constante, en el sentido de que dentro de los principios de independencia y autonomía judicial queda comprendido el relativo a que la remuneración de los juzgadores no podrá disminuirse durante su encargo, aspecto que se ha hecho extensivo a los órganos jurisdiccionales en materia electoral. En esa tesitura, y atendiendo a que las autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, los conceptos de autonomía e independencia que se han desarrollado en torno a los Poderes Judiciales locales y de las autoridades jurisdiccionales en materia electoral son aplicables a los integrantes de los organismos estatales que tengan a su cargo la organización de las elecciones, en específico, el relativo al derecho de recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, ya que el objetivo por alcanzar es que, tanto los funcionarios a quienes se les ha encomendado la función de la administración de justicia, como aquellos que tienen el encargo de organizar, conducir, y vigilar los comicios estatales, no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad. Lo anterior, de conformidad con las tesis jurisprudenciales plenarias **P./J. 122/2007** y **P./J. 18/2006**, de rubros siguientes:

"INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL, EL ARTÍCULO 111, FRACCIÓN III, INCISO D), SEGUNDO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, VIOLA AQUELLOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES."⁹⁵

⁹⁵ Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que dentro de los principios de independencia y autonomía judicial queda comprendido el relativo a que la remuneración de los juzgadores no podrá disminuirse durante su encargo, aspecto que se

"MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL.—El principio constitucional consagrado en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que los Jueces y Magistrados de los Poderes Judiciales Locales percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo, garantiza la independencia y autonomía judicial, ya que evita preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional e incentiva que profesionales capacitados opten por la carrera judicial."

231. En consonancia con lo anterior, el párrafo segundo del artículo 278 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, introduce una restricción en tratándose del periodo electoral para reducir la remuneración a la equivalente a la de un Juez de primera instancia del Poder Judicial de dicha entidad federativa, lo cual, atenta contra la disposición contenida en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal.

232. A mayor abundamiento, debe manifestarse que en el ámbito de las Naciones Unidas, los "**Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura**" establecen lo siguiente:

"Condiciones de servicio e inamovilidad

"11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los Jueces por los periodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una

ha hecho extensivo a los órganos jurisdiccionales en materia electoral. En esa tesitura, y atendiendo a que las autoridades que tienen a su cargo la organización de las elecciones se rigen bajo los mismos principios que las autoridades jurisdiccionales en la materia, los conceptos de autonomía e independencia que se han desarrollado en torno a los Poderes Judiciales locales y de las autoridades jurisdiccionales en materia electoral son aplicables a los integrantes de los organismos estatales que tengan a su cargo la organización de las elecciones, en específico, el relativo al derecho de recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo, ya que el objetivo por alcanzar es que tanto los funcionarios a quienes se les ha encomendado la función de la administración de justicia, como aquellos que tienen el encargo de organizar, conducir, y vigilar los comicios estatales, no se vean expuestos a influencias extrañas que afecten su imparcialidad, en perjuicio de la sociedad. En consecuencia, el artículo 111, fracción III, inciso d), del Código Electoral del Estado de Michoacán, al establecer que los consejeros electorales de la entidad recibirán durante los procesos electorales la remuneración que se determine en el presupuesto, pero entre procesos recibirán únicamente dietas de asistencia a sesión, viola los principios de independencia y autonomía contenidos en los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.⁹⁶

233. Finalmente, respecto al principio de independencia y el presupuesto adecuado y suficiente para el Poder Judicial en los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el último informe de la

"Un efectivo funcionamiento del Poder Judicial y de la administración de justicia requiere un presupuesto adecuado y suficiente. Existen diversas iniciativas legislativas que plantean que un porcentaje no inferior al 2% de los presupuestos federal y estatal sea asignado a los Poderes Judiciales. La relatora especial considera que, de aprobarse dichas reformas, se fortalecería la autonomía financiera y presupuestal, y en última instancia, la independencia de los Poderes Judiciales y se favorecería la administración de justicia. La relatora especial recomienda a los Poderes Judiciales evaluar seriamente estas iniciativas; hacer un esfuerzo por racionalizar sus gastos; transparentar su actividad administrativa e incrementar la eficacia y eficiencia de su función."⁹⁷

234. En consecuencia, al resultar **fundados** los conceptos de invalidez planteados por el partido político promovente, **lo procedente es declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 278 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León en su integridad.**

235. VIGÉSIMO CUARTO.—**Aplicación supletoria de las tesis jurisprudenciales del Poder Judicial de la Federación.** Por lo que hace al presente considerando, se estudiará la constitucionalidad del párrafo segundo del **artículo 288, párrafo segundo,** la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismo que fue motivo de cuestionamiento por el partido político Movimiento Ciudadano en su décimo tercer concepto de invalidez; la norma impugnada es la siguiente:

"Artículo 288. En la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, la interpretación de las disposiciones sustantivas y adjetivas de esta ley se hará conforme a los criterios gramatical, analógico, lógico, sistemático, causal, teleológico o funcional, atendiendo a lo

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo cuarto, consistente en declarar la invalidez del artículo 288, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que indica "y en este orden, las tesis jurisprudenciales que en materia electoral hayan sido emitidas por el Poder Judicial de la Federación, así como".

⁹⁶ Adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 august to 6 september 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 november 1985 and 40/146 of 13 december 1985.

⁹⁷ Naciones Unidas, A/HRC/17/30/Add.3, Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los Magistrados y abogados. Misión a México, párrafo 30.

dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"A falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente y en este orden, las tesis jurisprudenciales que en materia electoral hayan sido emitidas por el Poder Judicial de la Federación, así como la legislación procesal civil del Estado."

236. Por su parte, el partido promovente sostuvo en síntesis lo siguiente:

- Se pretende limitar el uso de las tesis jurisprudenciales emitidas por el Poder Judicial de la Federación en materia electoral y se viola el artículo 94 de la Constitución Federal y el diverso 217 de la Ley de Amparo.

- Se impide la correcta interpretación y aplicación de la jurisprudencia a los casos concretos.

237. Así, conviene mencionar que **es fundado el concepto de invalidez planteado.**

238. En este sentido, este Tribunal Pleno conviene en reiterar cual es el sentido, alcance y significado de la jurisprudencia, en los términos adoptados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la jurisprudencia constante de este Tribunal Constitucional. En primer término, el término jurisprudencia se encuentra desplegado en diversos artículos de la Norma Suprema, a saber los siguientes:

"Artículo 94.

"...

(Reformado. D.O.F. 6 de junio de 2011)

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquellos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

"...

"La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de

Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución."

"Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

"...

"La organización del tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes."

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"...

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"...

"XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de un mismo circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, el fiscal general de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los

motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrán denunciar la contradicción ante el Pleno del Circuito correspondiente, a fin de que decida la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

"...

"Las resoluciones que pronuncien el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia así como los Plenos de Circuito conforme a los párrafos anteriores, sólo tendrán el efecto de fijar la jurisprudencia y no afectarán las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción."

239. Como se observa, de origen la Constitución General de la República distingue sustantivamente entre tipos de jurisprudencia por razón del órgano emisor de la mismas:

- a) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**
- b) Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.**
- c) Jurisprudencia de los Plenos de Circuito del Poder Judicial de la Federación.**
- d) Jurisprudencia electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por conducto de su Sala Superior y sus Salas Regionales.**

240. De igual manera, la Constitución Federal ha previsto en el artículo 94 que la ley fijará los términos en que **sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los referidos órganos competentes para emitirla**; por su parte, la legislación regulatoria de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación se encuentra en los siguientes cuerpos normativos:

- a) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**
- b) Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- c) Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

241. Ahora bien, el primer cuerpo normativo aludido establece lo siguiente, en relación con la jurisprudencia:

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Remitir para su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, aquellos asuntos de su competencia en que hubiere establecido jurisprudencia. Si un Tribunal Colegiado estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda;

"...

"XIX. Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación, sistematización y publicación de las ejecutorias, tesis y jurisprudencias, así como de las sentencias en contrario que las interrumpen o las resoluciones que las sustituyan; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y el archivo de actas; y cuando lo estime conveniente podrá el Pleno convenir con el Consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de las publicaciones."

"Artículo 22. En términos de los acuerdos generales expedidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, las Salas podrán remitir para su resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito los amparos en revisión ante ellas promovidos, siempre que respecto de los mismos se hubiere establecido jurisprudencia. En los casos en que un Tribunal Colegiado de Circuito estime que un asunto debe resolverse por el Pleno o por una Sala, lo hará del conocimiento de los mismos para que determinen lo que corresponda."

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

"...

(Adicionado, D.O.F. 2 de abril de 2013)

"Cualquiera de los Magistrados integrantes de los Tribunales Colegiados de Circuito podrán denunciar las contradicciones de tesis ante el Pleno y las Salas de la Suprema Corte de Justicia y solicitar la sustitución de la jurisprudencia.

denuncia así como ante los Plenos de Circuito conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 41 Ter. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Plenos de Circuito para:

"I. Resolver las contradicciones de tesis de jurisprudencia sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente, determinando cuál de ellas debe prevalecer;

"II. Denunciar ante el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia, según la materia, las contradicciones de tesis de jurisprudencia en las que contienda alguna tesis sostenida por ese Pleno de Circuito;

"III. Resolver las solicitudes de sustitución de jurisprudencia que reciban por parte de los Tribunales Colegiados del circuito correspondiente o de sus integrantes; y

"IV. Solicitar a la Suprema Corte de Justicia, conforme a los acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general."

"Capítulo VII "De la jurisprudencia

"Artículo 177. La jurisprudencia que deban establecer la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos del juicio de amparo, se regirán por las disposiciones de la Ley de Amparo, salvo en los casos en que la ley de la materia contuviera disposición expresa en otro sentido."

"Artículo 178. La Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, será el órgano competente para compilar, sistematizar y publicar las tesis y jurisprudencias emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación. Su titular deberá satisfacer los requisitos exigidos para ser secretario general de acuerdos y tendrá el personal subalterno que fije el presupuesto."

"Artículo 179. En términos de la fracción XIX del artículo 11 de esta ley, la Suprema Corte de Justicia, cuidará que las publicaciones del *Semanario Judicial de la Federación* se realicen con oportunidad y llevará a cabo todas aquellas

tareas que fueren necesarias para la adecuada distribución y difusión de las tesis y jurisprudencias que hubieren emitido los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 186. En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

"...

"IV. Fijar jurisprudencia en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley."

"Artículo 189. La Sala Superior tendrá competencia para:

"...

"IV. Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos de los artículos 232 al 235 de esta ley;

"...

"XVII. Remitir para su resolución a las Salas Regionales del tribunal, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, los asuntos de su competencia en los que hubiere establecido jurisprudencia, atendiendo a un principio de racionalidad que privilegie la pronta y expedita impartición de la justicia electoral. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados en el Diario Oficial de la Federación. La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de delegación será inatacable."

"Sección 5A.

"De la jurisprudencia

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

"Artículo 232. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será establecida en los casos y de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Cuando la Sala Superior, en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostenga el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;

"II. Cuando las Salas Regionales, en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y la Sala Superior lo ratifique, y

"III. Cuando la Sala Superior resuelva en contradicción de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia Sala Superior.

"En el supuesto de la fracción II, la Sala Regional respectiva a través del área que sea competente en la materia, comunicará a la Sala Superior las cinco sentencias que contengan el criterio que se pretende sea declarado obligatorio, así como el rubro y el texto de la tesis correspondiente, a fin de que la Sala Superior determine si procede fijar jurisprudencia.

"En el supuesto de la fracción III, la contradicción de criterios podrá ser planteada en cualquier momento por una Sala, por un Magistrado electoral de cualquier Sala o por las partes, y el criterio que prevalezca será obligatorio a partir de que se haga la declaración respectiva, sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

"En todos los supuestos a que se refiere el presente artículo, para que el criterio de jurisprudencia resulte obligatorio, se requerirá de la declaración formal de la Sala Superior. Hecha la declaración, la jurisprudencia se notificará de inmediato a las Salas Regionales, al Instituto Federal Electoral y, en su caso, a las autoridades electorales locales y las publicará en el órgano de difusión del tribunal."

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

"Artículo 233. La jurisprudencia del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o en aquellos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas."

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

"Artículo 234. La jurisprudencia del Tribunal Electoral se interrumpirá y dejará de tener carácter obligatorio, siempre y cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior. En la resolución respectiva se expresarán las razones en que se funde el cambio de criterio, el cual constituirá jurisprudencia cuando se den los supuestos previstos por las fracciones I y III del artículo 232 de esta ley."

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

"Artículo 235. La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral, cuando se refiera

a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los casos en que resulte exactamente aplicable."

Ley de Amparo Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"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."

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Título cuarto

"Jurisprudencia y declaratoria general de inconstitucionalidad

"Capítulo I

"Disposiciones generales

"Artículo 215. La jurisprudencia se establece por reiteración de criterios, por contradicción de tesis y por sustitución."

"Artículo 216. La jurisprudencia por reiteración se establece por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, o por los Tribunales Colegiados de Circuito.

"La jurisprudencia por contradicción se establece por el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Plenos de Circuito."

"Artículo 217. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decrete el Pleno, y además para los Plenos de Circuito, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

"La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente.

"La jurisprudencia que establezcan los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los órganos mencionados en el párrafo anterior, con excepción de los Plenos de Circuito y de los demás Tribunales Colegiados de Circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

"Artículo 218. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan un criterio relevante, se elaborará la tesis respectiva, la cual deberá contener:

"I. El título que identifique el tema que se trata;

"II. El subtítulo que señale sintéticamente el criterio que se sustenta;

"III. Las consideraciones interpretativas mediante las cuales el órgano jurisdiccional haya establecido el criterio;

"IV. Cuando el criterio se refiera a la interpretación de una norma, la identificación de ésta; y

"V. Los datos de identificación del asunto, el número de tesis, el órgano jurisdiccional que la dictó y las votaciones emitidas al aprobar el asunto y, en su caso, en relación con el criterio sustentado en la tesis.

"Además de los elementos señalados en las fracciones I, II, III y IV de este artículo, la jurisprudencia emitida por contradicción o sustitución deberá contener, según sea el caso, los datos de identificación de las tesis que contengan en la contradicción o de la tesis que resulte sustituida, el órgano que las emitió, así como la votación emitida durante las sesiones en que tales contradicciones o sustituciones se resuelvan."

"Artículo 219. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito deberán remitir las tesis en el plazo de quince días a la dependencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encargada del *Semanario Judicial de la Federación*, para su publicación."

"Artículo 220. En el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

"Igualmente se publicarán las resoluciones necesarias para constituir, interrumpir o sustituir la jurisprudencia y los votos particulares. También se publicarán las resoluciones que los órganos jurisdiccionales competentes estimen pertinentes."

"Artículo 221. Cuando las partes invoquen tesis de jurisprudencia o precedentes expresarán los datos de identificación y publicación. De no haber sido publicadas, bastará que se acompañen copias certificadas de las resoluciones correspondientes."

"Capítulo II

"Jurisprudencia por reiteración de criterios

"Artículo 222. La jurisprudencia por reiteración del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos ocho votos."

"Artículo 223. La jurisprudencia por reiteración de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se establece cuando se sustente un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, resueltas en diferentes sesiones, por una mayoría de cuando menos cuatro votos."

"Artículo 224. Para el establecimiento de la jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito deberán observarse los requisitos señalados en este capítulo, salvo el de la votación, que deberá ser unánime."

"Capítulo III

"Jurisprudencia por contradicción de tesis

"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."

"Artículo 226. 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.

"Al resolverse una contradicción de tesis, el órgano correspondiente podrá acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, declararla inexistente, o sin materia. En todo caso, la decisión se determinará por la mayoría de los Magistrados que los integran.

"La resolución que decida la contradicción de tesis no afectará las situaciones jurídicas concretas de los juicios en los cuales se hayan dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias."

"Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

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

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

"III. Las contradicciones a las que se refiere la fracción III del artículo anterior podrán ser denunciadas ante los Plenos de Circuito por el procurador general de la República, los mencionados tribunales y sus integrantes, los Jueces de Distrito o las partes en los asuntos que las motivaron."

242. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que, derivado de una interpretación armónica y sistemática entre los artículos 94, párrafo décimo y 99, fracción X, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 189, fracción IV, 232, fracción III, párrafos segundo, tercero y cuarto; 233, 234 y 235 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el artículo 43, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 217 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; **la jurisprudencia emitida tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los órganos del Poder Judicial de la Federación con competencia para emitirla (Tribunales Colegiados de Circuito y Plenos de Circuito), la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es de aplicación obligatoria y no supletoria para todos los operadores jurídicos del Estado Mexicano, particularmente para los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas, tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales así como Tribunales Electorales Locales y órganos constitucionales autónomos.**

243. Asimismo, por cuanto hace al **ámbito de especialidad en materia electoral**, es indudable que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su competencia sustantiva para resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral previstas en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, así como las tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los términos del artículo 99 de la Constitución es de aplicación obligatoria para las autoridades electorales y Tribunales Electorales Locales.

244. De igual forma, debe advertirse que el legislador local carece de facultades para fijar las reglas de aplicación de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, pues sólo el Congreso de la Unión puede expedir la normatividad en los términos del artículo 94 en relación con el artículo 73, fracción XXX, de la Norma Suprema, es decir, únicamente la legislación expedida por el Congreso de la Unión fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución. Por tanto, dicha facultad se encuentra vedada a los órganos legislativos locales.

245. En este sentido, la norma combatida en el párrafo segundo del artículo 288 establece un método para la resolución de los medios de impugnación previstos en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León en la interpretación de las disposiciones sustantivas y adjetivas de dicha ley, conforme a los criterios gramatical, analógico, lógico, sistemático, causal, teleológico

o funcional y, en segundo lugar y a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente las tesis jurisprudenciales que en materia electoral hayan sido emitidas por el Poder Judicial de la Federación.

246. En el caso, la inconstitucionalidad de la norma en comento se verifica dado que el principio de supletoriedad se realiza en segundo lugar en relación con el **método de interpretación**, con la posibilidad de no aplicar las tesis de jurisprudencia amparado únicamente en la interpretación gramatical, analógica, lógica, sistemática, causal, teleológica o funcional; en este sentido, la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional ha sostenido que, para que opere la supletoriedad es necesario que:

a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

247. Lo anterior, puede advertirse del criterio jurisprudencial **2a./J. 34/2013 (10a.)**, de rubro siguiente:

"SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE."⁹⁸

⁹⁸ Texto: "La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun establecién-

248. De igual forma, la norma contenida en el segundo párrafo del artículo impugnado de la ley comicial del Estado de Nuevo León se refiere a una aplicación supletoria de la jurisprudencia, y, como se ha mencionado, el principio de supletoriedad se surte a través de otra diversa ley o normas que pueden aplicarse por dicha cláusula de supletoriedad; en contraste, la jurisprudencia se refiere a la interpretación jurisdiccional sobre el contenido, significado o alcance de una o varias normas interpretadas, lo cual no puede llegar al extremo de sustituir una previsión normativa como si se tratara de una disposición legal a suplir, esto es, la función y características de la jurisprudencia no la convierten en una norma supletoria por disposición legal, como sucede en el caso concreto, dado que la supletoriedad opera entre cuerpos normativos legales, pero no entre un cuerpo normativo legal y una interpretación normativa del Poder Judicial de la Federación, puesto que dichas interpretaciones son de carácter obligatorio por mandato expreso de los artículos 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

249. Asimismo, la interpretación y la propia jurisprudencia de este Tribunal Pleno sobre el concepto de "jurisprudencia" es muy enfática en torno a la obligatoriedad de la misma; en virtud de lo anterior, conviene reproducir las siguientes tesis: **1a. CXXXIX/2014 (10a.), P./J. 94/2011 (9a.), 1a. LI/2004, P./J. 38/2002 y 2a./J. 108/2002**, de rubros y textos siguientes:

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES PROCEDENTE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO INAPLICA UNA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—La jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene carácter obligatorio y debe ser acatada y aplicada a todos los casos concretos que se adecuen al supuesto que la misma contemple. Lo anterior tiene como finalidad el preservar la unidad en la interpretación de las normas que conforman el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance. En tal sentido, la jurisprudencia cumple la función de garantizar el principio constitucional de seguridad jurídica. Además, la obligatoriedad de la jurisprudencia también persigue dar vigencia al artículo 1o. constitucional, en su vertiente de igualdad en la aplicación de la ley, esto es, en el deber de aplicar la misma solución jurídica a casos sustancialmente iguales. Por tanto, debe ser procedente el recurso

dolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."

de revisión cuando el Tribunal Colegiado sustenta en la sentencia recurrida un criterio contrario a una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que con ello se transgreden los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley."

"JURISPRUDENCIA. AL TENER ESE CARÁCTER LAS CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, SU APLICACIÓN NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD."⁹⁹

"JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS."¹⁰⁰

⁹⁹ "El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis P./J. 145/2000 que la aplicación de la jurisprudencia no viola la garantía de irretroactividad de la ley porque no constituye una norma jurídica de carácter general, aunque en ocasiones llene las lagunas de la ley, sino que se trata de la interpretación que de ella hacen los tribunales federales, sin que constituya una norma jurídica nueva equiparable a la ley con las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción. Asimismo, la Primera Sala de este Alto Tribunal determinó en la tesis 1a./J. 2/2004 que las consideraciones que sustentan los puntos resolutivos en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, tienen la misma naturaleza jurídica de la jurisprudencia y, en esa medida, es obligatorio acatar el contenido de dichas consideraciones. En esa tesitura, el hecho de que en los resolutivos de una acción de inconstitucionalidad se haya declarado la invalidez de la disposición impugnada, y que dicha declaratoria tenga efectos generales, no significa que las consideraciones que la sustentan se equiparen a una norma legal, en virtud de que si bien es jurídicamente factible resolver con base en las razones y fundamentos expresados al fallar la referida acción de inconstitucionalidad, ya que aquéllas se equiparan a la jurisprudencia, su aplicación no vulnera el principio de irretroactividad y, por ende, no existe impedimento jurídico alguno para resolver con base en el criterio y consideraciones expresados al fallar una acción de inconstitucionalidad o una controversia constitucional, aun cuando la disposición impugnada se haya aplicado con anterioridad a que éstas hayan sido resueltas."

¹⁰⁰ Texto: "En términos de lo establecido en 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 las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas de esta Suprema Corte, los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, federales o locales, disposición que de conformidad con lo previsto en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula una forma específica de integración de jurisprudencia, tal como lo ha reconocido el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2007-PL y en el Acuerdo General 4/1996, así como las Salas de este Alto Tribunal en las tesis 1a./J. 2/2004 y 2a./J. 116/2006 de rubros: 'JURISPRUDENCIA. TIENEN ESE CARÁCTER LAS RAZONES CONTENIDAS EN LOS CONSIDERANDOS QUE FUNDEN LOS RESOLUTIVOS DE LAS SENTENCIAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE

"JURISPRUDENCIA SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA SE ENCUENTRA OBLIGADO A APLICARLA, SIEMPRE QUE SEA PROCEDENTE, AL JUZGAR LA LEGALIDAD DE UN ACTO O RESOLUCIÓN FUNDADOS EN ESA LEY."¹⁰¹

"JURISPRUDENCIA. PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA Y OBLIGATORIEDAD DE LA QUE SE INVOCA COMO SUSTENTADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE

INCONSTITUCIONALIDAD, POR LO QUE SON OBLIGATORIAS PARA LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN TÉRMINOS DEL ACUERDO GENERAL 5/2001 DEL DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.' y '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.'. En ese orden de ideas, debe estimarse que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por cuando menos ocho votos, constituyen jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atendiendo a lo establecido en el artículo 235 de la referida ley orgánica, sin que obste a lo anterior que dicho órgano jurisdiccional no esté explícitamente previsto en el referido artículo 43, toda vez que dicha obligatoriedad emana de una lectura sistemática de la propia Constitución Federal, y dicha imprevisión podría tener su origen en que la ley reglamentaria en comento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1995, mientras que el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial de la Federación con la reforma constitucional de 22 de agosto de 1996."

¹⁰¹ Texto: "De acuerdo con lo establecido por los artículos 94, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 192 de la Ley de Amparo, que fijan los términos en que será obligatoria la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tribunal jurisdiccional referido debe aplicar la jurisprudencia sustentada sobre la inconstitucionalidad de una ley, porque en el último dispositivo citado no se hace ningún distingo sobre su obligatoriedad atendiendo a la materia sobre la que versa; además, si bien es cierto que los tribunales de esa naturaleza carecen de competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, también lo es que al aplicar la jurisprudencia sobre esa cuestión se limitan a realizar un estudio de legalidad relativo a si el acto o resolución impugnados respetaron el artículo 16 constitucional, concluyendo en sentido negativo al apreciar que se sustentó en un precepto declarado inconstitucional por jurisprudencia obligatoria de la Suprema Corte, sin que sea aceptable el argumento de que al realizar ese estudio se vulnera el principio de relatividad de las sentencias de amparo, pues éste se limita a señalar que en las mismas no se podrá hacer una declaración general sobre la inconstitucionalidad de la ley o acto que motivare el juicio y que sólo protegerán al individuo que solicitó la protección constitucional, ya que en el supuesto examinado el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cumplir con la obligación que se le impone de aplicar la jurisprudencia en relación con el caso concreto que resuelve, no invalida la ley ni declara su inaplicabilidad absoluta. Por otro lado la obligatoriedad referida responde al principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133 de la Carta Fundamental, conforme al cual no deben subsistir los actos impugnados ante un tribunal cuando se funden en preceptos declarados jurisprudencialmente por la Suprema Corte como contrarios a aquélla. El criterio aquí sostenido no avala, obviamente, la incorrecta aplicación de la jurisprudencia que declara inconstitucional una ley, de la misma manera que, guardada la debida proporción, una norma legal no se ve afectada por su incorrecta aplicación."

CIRCUITO DEBERÁN ACUDIR ANTE ÉSTA, POR CONDUCTO DE LOS ÓRGANOS CORRESPONDIENTES.¹⁰²

250. En consecuencia y al resultar fundados los conceptos de invalidez planteados, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 288 en la porción normativa que indica: "**... y en este orden, las tesis jurisprudenciales que en materia electoral hayan sido emitidas por el Poder Judicial de la Federación, así como ...**"

251. VIGÉSIMO QUINTO.—Multas para partidos políticos, coaliciones, aspirantes, o precandidatos o candidatos. En este considerando se estudiará la constitucionalidad del artículo 347 de la legislación comicial del Estado de Nuevo León, mismo que fue motivo de impugnación por parte del partido político Movimiento Ciudadano en su décimo quinto concepto de invalidez, así, la norma combatida en comento es la siguiente:

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo quinto, consistente en reconocer la validez del artículo 347 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Artículo 347. Se impondrá multa de cuatrocientos a seiscientos días de salario mínimo general vigente para la ciudad de Monterrey al militante de un partido político, coalición o al aspirante, precandidato o candidato, que:

"I. Acepte o proponga su precandidatura o candidatura a sabiendas que no reúne los requisitos de elegibilidad que establece la Constitución Política del Estado;

"II. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos electorales o material electoral;

"III. Obtenga o utilice a sabiendas y en su calidad de precandidato o candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su precampaña o campaña electoral;

¹⁰² "Cuando ante un Tribunal Colegiado de Circuito es invocada una jurisprudencia que se dice sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que esté reflejada en una tesis aprobada y publicada formalmente, debe verificar la existencia del criterio jurídico y que reúna los requisitos legales exigidos para ser obligatorio, para lo cual deberá acudir ante ese Alto Tribunal, por conducto de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis."

"IV. Celebre mítines, reuniones públicas o cualquier otro acto público de campaña, o de proselitismo o distribuya, difunda o instale propaganda electoral, el día de la elección y los tres que le precedan;

"V. Obstaculice o impida mediante violencia o amenazas la instalación, apertura o cierre de una casilla;

"VI. Induzca, amenace o ejerza violencia sobre el electorado para que se abstenga de votar, o bien para que vote o no en favor de un candidato, partido político o coalición, ya sea en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

"VII. Solicite votos a cambio de dinero, algún estímulo, premio, compensación o de la promesa de entregarlo;

"VIII. Obstaculice o impida el desarrollo de la votación o de los actos posteriores a la elección, o con ese fin amenace o ejerza violencia sobre los funcionarios electorales;

"IX. Mediante violencia o amenazas obstaculice o impida el libre acceso a oficinas o lugares donde se encuentren instalados los organismos electorales o jurisdiccionales;

"X. Incite a la violencia que altere el orden público y afecte cualesquiera de las etapas del proceso electoral;

"XI. Simule hechos, circunstancias o actos de campaña electoral para imputarlos a un candidato, partido u organización política distinta a la que este pertenece;

"XII. Difunda dolosamente noticias falsas sobre el desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;

"XIII. No participe en los debates que en términos de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y esta ley, convoquen los organismos electorales respectivos;

"XIV. Realice actividades de proselitismo o difusión de propaganda por algún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; o

"XV. En caso de que el precandidato ganador rebase el tope de gasto de precampaña, además de la multa correspondiente, el excedente se contabilizara para efectos del tope de gasto de la campaña que corresponda.

"Los aspirantes, precandidatos o candidatos que sean sancionados con la negativa o cancelación del registro de la precandidatura o candidatura, según corresponda, quedarán inhabilitados para ser registrados en ese proceso electoral para alguna otra precandidatura o candidatura.

"En caso de pérdida de la candidatura, los partidos conservaran el derecho de realizar las sustituciones que procedan."

252. En el caso, el partido político promovente sostuvo en su concepto de invalidez, lo siguiente:

- Se imponen sanciones frente a la comisión de determinadas conductas sin importar circunstancias de modo tiempo y lugar, ni agravantes ni atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, y así la norma impugnada carece de proporción y medida, además de no tener certeza respecto de su aplicación a los candidatos independientes.

253. En el caso, este Tribunal Constitucional considera que el argumento vertido por el partido promovente es **infundado**, lo anterior, en razón de que la norma únicamente se limita describir las conductas que habrán de ser sancionadas sin establecer sus consecuencias jurídicas como multas fijas; adicionalmente es claro que, toda vez que se trata de una previsión normativa que se inscribe en el derecho administrativo sancionador electoral y no de carácter penal, debe entenderse que la expresión "candidatos" puede comprender a los candidatos independientes, lo cual se refuerza con el contenido del artículo 333 de la propia legislación comicial¹⁰³ que establece que la contravención a los imperativos de la presente ley por cualquier persona, partidos políticos, miembros de éstos, coaliciones y miembros de éstas observadores electorales, asociaciones políticas o miembros de éstas, funcionarios electorales, aspirantes, precandidatos o candidatos, son infracciones a la misma y serán sancionadas conforme se preceptúa en sus disposiciones.

254. Consecuentemente, procede reconocer la validez del artículo 347 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

¹⁰³ "Artículo 333. La contravención a los imperativos de la presente ley por cualquier persona, partidos políticos, miembros de éstos, coaliciones y miembros de éstas observadores electorales, asociaciones políticas o miembros de éstas, funcionarios electorales, aspirantes, precandidatos o candidatos, son infracciones a la misma y serán sancionadas conforme se preceptúa en sus disposiciones."

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo sexto, consistente en reconocer la validez de los artículos 263, fracción I, y 265 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

255. VIGÉSIMO SEXTO.—Asignación de diputaciones. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad de los artículos 263, fracción I y 265 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismos que fueron motivo de cuestionamiento por parte del Partido del Trabajo en su quinto concepto de invalidez, al respecto, las normas enjuiciadas sostienen lo siguiente:

"Artículo 263. Para la asignación de las diputaciones de representación proporcional, la Comisión Estatal Electoral tendrá en cuenta las siguientes bases:

"I. Tendrán derecho a participar de la asignación de diputados de representación proporcional todos los partidos políticos que:

"a. Obtengan el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado; y

"b. No hubieren obtenido la totalidad de las diputaciones de mayoría relativa.

"Se entiende por votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos."

"Artículo 265. Para asignar las diputaciones se considerarán los siguientes elementos:

"I. Porcentaje mínimo;

"II. Cociente electoral; y

"III. Resto mayor.

"Por porcentaje mínimo se entiende el tres por ciento de la votación válida emitida.

"Por cociente electoral se entiende el resultado de dividir la votación efectiva, menos los votos utilizados por efecto del porcentaje mínimo, entre el número de curules que falten por repartir.

"Para efectos del párrafo anterior, la votación efectiva será el total de las votaciones obtenidas por los partidos con derecho a diputaciones de representación proporcional.

"Por resto mayor se entiende el remanente más alto después de haber participado en la distribución del cociente electoral."

256. En este sentido, el partido promovente sostuvo en síntesis lo siguiente:

- Dichos preceptos en concepto del partido político violan los artículos 1o., 35, fracción II, 39, 41, párrafo segundo, 116, fracción IV, inciso b), 124 y 133 de la Constitución Federal, en relación con el artículo 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Del contenido de la norma citada, se advierte que el Congreso local, asimiló incondicionalmente como propios los elementos contenidos en el artículo 28 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos, ello porque desde la perspectiva del Congreso del Estado, supuestamente está obligado a hacerlo, reconociendo ese mínimo porcentual y no el que en su libertad de configuración legislativa, debió estimar razonable para la asignación de una curul a toda fuerza electoral.

257. En el presente caso, este Tribunal Pleno considera que la argumentación vertida por el partido promovente resulta infundada, toda vez que el concepto de invalidez resulta infundado, ya que realmente impugna el artículo 28 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley General de Partidos Políticos; sin embargo, en virtud de que su impugnación resultaría notoriamente extemporánea atendiendo a su fecha de publicación (veintitrés de mayo de dos mil catorce), ahora, con motivo de la adopción del mismo porcentaje en la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León trata de cuestionar indirectamente aquéllas.

258. En este sentido, considera que el porcentaje del tres por ciento contemplado en los artículos 263 y 265 para la asignación de diputados de representación proporcional fue incorporado por el legislador local, porque éste consideró que "supuestamente estaba obligado a hacerlo".

259. Sin embargo, tal argumento resulta infundado, ya que no se puede hacer depender la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados de un error de apreciación de las propias competencias constitucionales para legislar.

260. De tal manera que si el legislador incorporó tal porcentaje por los motivos que expresa, en su libertad de configuración que le otorga la fracción

IV del artículo 116 constitucional podrá modificarlo, observando la restricción que para las reformas sustantivas en materia electoral prevé el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 constitucional, pero este Tribunal Pleno no puede declarar su invalidez, con fundamento en ese error de apreciación. Por consiguiente, es preciso reconocer la validez de los artículos 263, fracción I y 265 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

261. Impugnaciones relacionadas con las candidaturas independientes.

262. VIGÉSIMO SÉPTIMO.—Debates de carácter obligatorio y restricciones para diputados y candidatos independientes de participar en debates. En este considerando se estudió la constitucionalidad del artículo 153, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León,¹⁰⁴ cuya propuesta original fue determinar su invalidez; sin embargo, mediante sesión del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de dos de octubre de dos mil catorce, se alcanzó un empate a cinco votos respecto de la propuestas del proyecto y, en ninguno de los puntos se alcanzó la mayoría de ocho para la validez. Por lo que se procede a desestimar por cuanto hace a la norma combatida.

263. VIGÉSIMO OCTAVO.—Restricción temporal de los dirigentes partidistas para ser registrados como candidatos independientes. Por lo que hace al presente considerando, se estudiará la constitucionalidad del artículo 191, en su fracción III, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismo que fue motivo de cuestionamiento por los Partidos Movimiento Ciudadano y del Trabajo; la norma impugnada es la siguiente:

"Artículo 191.

"...

¹⁰⁴ "Artículo 153.

"...

"La Comisión Estatal Electoral deberá organizar un debate entre los candidatos a gobernador, y cada Comisión Municipal Electoral, entre los candidatos a presidente municipal. Por lo que hace a los candidatos a diputado, cada partido político o coalición designará como representante a un candidato a diputado, a efecto de que éstos participen en un debate obligatorio organizado por la Comisión Estatal Electoral. En el caso de los candidatos independientes a diputados locales, la Comisión Estatal Electoral sorteará entre éstos a quien deba participar en el debate correspondiente."

Se presentó un empate a cinco votos respecto de la propuesta del considerando vigésimo séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 153, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 191, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"Para obtener su registro, quienes sean dirigentes de algún partido político, nacional o local, deberán separarse definitivamente de su cargo al menos un año antes de la fecha prevista en la presente ley para el inicio del registro de candidatos, según la elección de que se trate. Los militantes de los "partidos políticos, nacionales o locales, deberán renunciar a su militancia al menos treinta días antes del inicio de las precampañas, según la elección de que se trate."

264. En el caso concreto los partidos impugnantes se limitaron a sostener que las normas previstas son inconstitucionales por:

- Coarta y restringe el derecho de ser votado y de acceso al cargo de los ciudadanos que deseen postularse como candidatos independientes.
- Se vulnera en perjuicio del dirigente partidista que busque ser candidato independiente los artículos 1o., 35, fracción II y 41 de la Constitución Federal.

265. En vista de lo anterior, debe manifestarse que **son infundados** los conceptos de invalidez aludidos por los partidos políticos. Al respecto conviene mencionar que durante la resolución de la acción de inconstitucionalidad **42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014** se determinó por parte del Tribunal Pleno que la lógica y *razón constitucional* de las candidaturas independientes, consiste en que sean, en principio, candidaturas, como su nombre lo indica, de personas ajenas a los partidos políticos. Por tanto, las normas como la combatida, establecen un plazo razonable de separación de cargos de dirigencia en los partidos políticos o vinculación a los partidos políticos para ser candidatos independientes.

266. Así, puede sostenerse que las normas que establecen un plazo de separación como requisito para registrar una candidatura independiente tienen una finalidad constitucionalmente válida de preservar precisamente el carácter de candidatura independiente en los términos del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, y que, por tanto, son razonables dichos plazos. En este mismo sentido es claro que una de las características de las candidaturas independientes es la desvinculación de los partidos políticos, de otra manera existiría la posibilidad de incorporar un fraude a la ley o la Constitución Federal pues podría desvirtuarse la figura de la candidatura independientes, ya que los propios partidos políticos, además de registrar a sus candidatos de partido podrían abarcar el espacio que le corresponde a los candidatos independientes con personas que pertenecen al propio partido. A mayor

abundamiento, la medida temporal pretenden evitar precisamente, que atendiendo a circunstancias políticas de los partidos, un miembro de un partido político, sea en contubernio con el partido político para que tenga dos candidatos en el mismo lugar, o a la inversa, un miembro molesto con el partido político opte por la vía de la candidatura independiente.

267. Asimismo, conviene reproducir el contenido de las *razones jurídico-primigenias* del Constituyente Permanente en torno a las candidaturas independientes:

"Candidaturas independientes

"Como se ha expuesto antes en este dictamen, uno de los propósitos fundamentales de diversas iniciativas que son objeto de estudio es abrir nuevos cauces a la participación ciudadana sin condicionarla a la pertenencia, sea por adscripción o por simpatía, a un partido político. Estas Comisiones Unidas coinciden con ese propósito y en la misma línea de razonamiento por la que se propone incluir las figuras de la consulta popular y la iniciativa ciudadana, consideramos que ha llegado el momento de dar un paso de enorme trascendencia para el sistema político-electoral de México mediante la incorporación en nuestra Carta Magna del derecho ciudadano a competir por cargos de elección popular sin la obligada postulación por un partido político. ... Pese a los cambios legales para propiciar la democracia interna y la apertura de los partidos a la participación de la ciudadanía en sus procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, lo cierto es que en la percepción social son los partidos y sus grupos dirigentes lo que deciden en esa materia, generando un círculo de desconfianza entre ellos y los ciudadanos, que se ha ensanchado de manera creciente.—Con motivo de la reforma electoral de 2007 se discutió a profundidad la propuesta de admitir para México la postulación de candidatos 'independientes', es decir, postulados al margen de los partidos políticos. Se analizó también la propuesta de llevar a la Constitución la exclusividad de los partidos en materia de postulación de candidatos. Ante la falta de consenso, se optó por dejar el asunto para una futura reforma. Si bien el texto del artículo 41 de la Constitución fue corregido para que el tema siguiese siendo analizado, por un error no se realizó la misma corrección en el texto del artículo 116 de la propia Carta Magna, de manera tal que quedó aprobado y promulgado el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos a cargos de elección popular en comicios locales. Hasta hoy no ha sido posible armonizar la norma constitucional a ese respecto.

"Sin embargo, la demanda de abrir el sistema electoral a la posibilidad de candidaturas independientes sigue presente en sectores representati-

vos de la sociedad civil, que consideran que el derecho al voto pasivo no debe tener más restricciones que las establecidas por la ley de manera proporcional, de forma tal que sea posible que un ciudadano(a) pueda postularse y obtener registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo de un partido político.—No escapa a quienes integramos las comisiones unidas que ese cambio representaría un viraje radical en la configuración que a lo largo de más de medio siglo ha tenido nuestro sistema electoral. Supone un nuevo diseño normativo y práctico que haga posible la existencia de candidatos independientes (no partidistas) sin tirar por la borda el entramado de obligaciones y derechos que nuestra Constitución y las leyes electorales disponen para los partidos políticos. En pocas palabras, la posible incorporación a nuestro sistema electoral de la posibilidad de candidatos independientes debe hacerse en armonía con lo que hemos construido a lo largo de más de tres décadas.—Las candidaturas independientes deben ser una fórmula de acceso a ciudadanos sin partido para competir en procesos comiciales, no una vía para la promoción de intereses personales o de poderes fácticos que atenten contra la democracia y el propio sistema electoral y de partidos políticos. Estos últimos deben seguir siendo la columna vertebral de la participación ciudadana, los espacios naturales para el agrupamiento y cohesión de la diversidad que está presente en la sociedad, de forma tal que la diversidad encuentra en ellos un cauce democrático para dar lugar a la pluralidad de opciones que compiten por el voto ciudadano y hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio de los cargos públicos de elección popular.—La solución no está, a juicio de las comisiones dictaminadoras, en mantener el estatus quo y preservar el derecho exclusivo de los partidos políticos para la postulación y registro legal de candidatos a cargos de elección popular, sino en abrir las puertas a la participación independiente de los ciudadanos en las contiendas electorales, con los requisitos de ley que aseguren representatividad y autenticidad, con ciertos derechos y obligaciones que sean armónicos con las existentes para los partidos políticos, que garanticen transparencia y rendición de cuentas, de forma tal que los candidatos independientes no sean caballo de Troya por el que se introduzcan al sistema político proyectos ajenos a su base y sentido democrático, y mucho menos para la penetración de fondos de origen ilegal en las contiendas electorales.—Por lo anterior, estas Comisiones Unidas proponen introducir en nuestra Constitución, en los artículos 35 y 116, la base normativa para la existencia y regulación, en la ley secundaria, de las candidaturas independientes, a todos los cargos de elección popular, tanto federales como locales.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Dictamen de la Cámara de Senadores, México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011, Gaceta No. 255

268. En consecuencia con lo anterior, se reitera que es infundada la pretensión de los partidos políticos promoventes, pues este Tribunal Pleno considera que las aludidas restricciones contenidas en la norma combatida si contemplan una finalidad constitucionalmente legítima, consistente en que la figura de la candidatura independiente implica, necesariamente, como su nombre lo indica: no sólo el derecho, sino la posibilidad de que un ciudadano pueda postularse y obtener el registro para competir por un cargo de elección popular sin tener que obtener el respaldo directo o encubierto de un partido político; por tanto, lo procedente es reconocer la validez de la norma contenida en el artículo 191 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando vigésimo noveno, consistente en reconocer la validez del artículo 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

269. VIGÉSIMO NOVENO.—Porcentajes de apoyo de las candidaturas independientes en el Estado de Nuevo León. En el presente considerando, se estudiará la constitucionalidad del artículo 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismo que fue motivo de cuestionamiento por los Partidos Movimiento Ciudadano y del Trabajo en su primer y decimocuarto concepto de invalidez; la norma impugnada es la siguiente:

"Artículo 204. Para gobernador, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al tres por ciento de la lista nominal del Estado, con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y dicho respaldo deberá estar conformado por electores de por lo menos veintiséis Municipios del Estado, que representen al menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada uno de ellos.

"Para formula de diputados, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al dos por ciento de la lista nominal correspondiente al distrito electoral respectivo, con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y dicho respaldo deberá estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del citado distrito, que representen al menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.

(F. de E., P.O. 11 de agosto de 2014)

"Para planilla de integrantes de los Ayuntamientos, la cédula de respaldo que presenten los aspirantes a candidatos independientes deberá

contener la firma de una cantidad de ciudadanos que representen al menos el equivalente al porcentaje que según corresponda, conforme a lo siguiente:

(F. de E., P.O. 11 de agosto de 2014)

"I. El veinte por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta no exceda de cuatro mil electores;

(F. de E., P.O. 11 de agosto de 2014)

"II. El quince por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cuatro mil uno electores pero no exceda de diez mil;

(F. de E., P.O. 11 de agosto de 2014)

"III. El diez por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de diez mil uno electores pero no exceda de treinta mil;

(F. de E., P.O. 11 de agosto de 2014)

"IV. El siete por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de treinta mil uno electores pero no exceda de cien mil;

(F. de E., P.O. 11 de agosto de 2014)

"V. El cinco por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de cien mil uno electores pero no exceda de trescientos mil; y

(F. de E., P.O. 11 de agosto de 2014)

"VI. El tres por ciento de la lista nominal del Municipio cuando ésta comprenda más de trescientos mil uno electores.

"En los casos de los incisos (sic) anteriores, se utilizará la lista nominal respectiva con corte al treinta de septiembre del año previo al de la elección, y el respaldo señalado deberá estar conformado por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales del Municipio que corresponda, que representen al menos el dos por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas."

270. En el caso concreto, los partidos impugnantes se limitaron a sostener que las normas previstas son inconstitucionales en virtud de lo siguiente:

- El artículo excede y desnaturaliza la figura de la candidatura independiente, pues impone requisitos que van más allá de los establecidos en la Constitución y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electores y, por tanto, se consideran desproporcionados y constituyen un obstáculo.

- Es desproporcional y excesivo por cuanto hace al porcentaje de respaldo ciudadano que se requiere para quien aspire a contender a una candidatura independiente.

271. Así, este Tribunal Pleno identifica que son **infundadas** las alegaciones vertidas por parte de los partidos políticos impugnantes. Esto es, la interpretación tanto del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, así como del artículo 23 de la Convención Americana a través de la figura de las candidaturas independientes, debe permitir no sólo la oportunidad para ejercer los derechos políticos, sino que el juego democrático pueda advertir las posibilidades reales de que candidatos independientes a los partidos políticos pueden llegar a los cargos a los que aspiran.

272. En primer lugar, la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, introduce un sistema de condicionamiento para alcanzar la calidad de candidato independiente contenido en el título segundo que abarca a los numerales 191 al 232 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en segundo lugar, si bien es cierto que la Constitución Federal de la República establece una reserva de ley en la fracción II del artículo 35 que alude a los "**requisitos, términos y condiciones que determine la legislación**".

273. En la presente acción, se estima que el requisito del porcentaje de tres por ciento no resulta desproporcionado. Si el requisito de las cédulas de respaldo para el ciudadano independiente es de tres por ciento de la lista nominal del Estado para los cargos de gobernador y con respaldo de por lo menos veintiséis Municipios del Estado que representen al menos el uno por ciento de ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada uno de ellos.

274. En contraste para la fórmula de diputados la cédula de respaldo deberá ser al menos el equivalente al dos por ciento de la lista nominal correspondiente al distrito electoral respectivo, mientras que para la planilla de integrantes de los Ayuntamientos deberá contenerse la firma de una cantidad de ciudadanos con porcentajes diferenciados de veinte, quince, diez, siete, cinco y tres por ciento de la lista nominal del Municipio y que va de menos de cuatro mil hasta trescientos mil uno electores, lo que en su caso reviste en un tratamiento muy diferenciado sobre los porcentajes en Municipios.

275. Al respecto, resulta aplicable el criterio sustentado por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas

26/2014, 28/2014 y 30/2014,¹⁰⁶ en las cuales se analizó la constitucionalidad de los distintos porcentajes de respaldo ciudadano exigidos para que las candidaturas independientes en elecciones federales obtengan su registro, establecidos en el artículo 371, párrafos 1, 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.¹⁰⁷

276. El Tribunal Pleno consideró que dado que la Constitución General no establece valor porcentual alguno para que las candidaturas independientes demuestren el respaldo ciudadano para poder postularse, el legislador secundario cuenta con un amplio margen de libertad para configurar tanto la forma como se debe acreditar el apoyo ciudadano a los candidatos sin partido para que obtengan su registro, como las cifras suficientes con que se debe demostrar documentalmente la existencia de ese apoyo.

277. Dicha libertad de configuración encuentra fundamento en el hecho de que ni los artículos 35, fracción II, 41, 116, fracción IV, 122 de la Constitución General, ni el artículo segundo transitorio del decreto que reforma la Constitución General en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, en el que se precisaron los lineamientos a los cuales debían sujetarse dichas candidaturas, profundizan en ningún sentido respecto de los valores porcentuales del número de electores que se deben reunir para demostrar que cuentan con una aceptable popularidad entre la ciudadanía, que les permita participar con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos.

¹⁰⁶ Resueltas en sesión de ocho de septiembre de dos mil catorce por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁰⁷ "Artículo 371.

"1. Para la candidatura de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal de electores con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por electores de por lo menos diecisiete entidades federativas, que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas.

"2. Para fórmulas de senadores de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección, y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de los distritos electorales que sumen como mínimo el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada uno de ellos.

"3. Para fórmula de diputados de mayoría relativa, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral en cuestión, con corte al 31 de agosto del año previo al de la elección y estar integrada por ciudadanos de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos el 1% de ciudadanos que figuren en la lista nominal de electores en cada una de ellas."

278. En atención a lo anterior, el requisito consistente en reunir un determinado porcentaje de respaldo ciudadano de la lista nominal de la demarcación territorial de la elección correspondiente se encuentra dentro del ámbito de libertad de configuración del legislador ordinario dado que no existen límites constitucionales que lo vinculen a legislar de una manera determinada.

279. Cabe mencionar que el porcentaje se relaciona con el número de apoyos o respaldos que debe reunir un candidato independiente para demostrar que cuenta con una popularidad aceptable entre la ciudadanía, a partir de la cual participa en la contienda con una mínima eficiencia competitiva frente a los demás partidos políticos, de forma que se justifique que, en su oportunidad, se le otorguen los recursos públicos necesarios para el desarrollo de la campaña respectiva.

280. Esto significa que el porcentaje de respaldos exigido está encaminado a constatar, con algún grado razonable de certeza, que los aspirantes a ser registrados como candidatos independientes tienen un grado de representatividad suficiente, que les permitirá participar en condiciones de equidad dentro de la contienda electoral, al contar con un respaldo ciudadano relevante que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se eroguen recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo ante su sola intención de participar en un proceso electivo, sin que tuvieran el apoyo de un grupo determinado de personas que estimaron conveniente que lucharan dentro de él de manera individual.

281. Adicionalmente, se estima que la medida legislativa en cuestión no es desproporcional ni carece de razonabilidad, en tanto satisface un test de proporcionalidad, pues (i) persigue un **fin legítimo** que consiste en asegurar que el ciudadano que pretende registrarse como candidato independiente cuenta con parámetros mínimos de apoyo ciudadano o respaldo social; (ii) es **idónea y necesaria** porque permite la operatividad de la convivencia del modelo de partidos políticos con el de candidaturas independientes y evita trastornos al acotar la posibilidad de que un número indeterminado de ciudadanos acuda a solicitar el registro respectivo; y, (iii) es **proporcional en sentido estricto** porque asegura que la ciudadanía tenga opciones de candidatos que sean realmente representativos, auténticos y competitivos sin afectar desmedidamente el derecho de ser votado de los ciudadanos en su calidad de candidatos independientes.

282. Por tanto, se reconoce la validez del artículo 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

283. TRIGÉSIMO.—Excesos reglamentarios en las candidaturas independientes en el Estado de Nuevo León. Por lo que hace al presente considerando, se estudiará la constitucionalidad de los artículos 156, fracciones I y II, 188, fracción II, 189, 191, párrafo segundo, 196, párrafo segundo, fracción III, 197, fracción VIII, 200, fracción II, 203, 205, 207, fracción V, 210, 211, 213, fracción IV, 215, 216, párrafo tercero, 224, 225 y 342 todos, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, mismos que fueron motivo de cuestionamiento por el partido político Movimiento Ciudadano; las normas impugnadas son del siguiente tenor:

"Artículo 156. En aquellos casos en que las autoridades concedan gratuitamente a los partidos políticos, coaliciones o candidatos el uso de locales cerrados de propiedad pública, deberá estarse a lo siguiente:

"I. Los partidos políticos y coaliciones deberán solicitar ante el organismo electoral, el uso de los locales con cuando menos cuarenta y ocho horas de anticipación, señalando la naturaleza del acto a realizar, el número de personas que se estima habrán de concurrir, el tiempo necesario para la preparación y realización del evento, los requerimientos necesarios para su buen funcionamiento y el nombre del ciudadano autorizado por el partido político, la coalición o el candidato en cuestión como responsable del buen uso del local y de sus instalaciones;

"II. La Comisión Estatal Electoral intervendrá para garantizar que las autoridades estatales y municipales otorguen un trato equitativo en el uso de los locales públicos a todos los partidos políticos y coaliciones que participen en la elección."

"Artículo 188.

"...

"Las boletas electorales contendrán por lo menos los datos siguientes:

"...

"III. ...

"Los emblemas de los candidatos independientes aparecerán después de los de los partidos políticos en el orden en que hubieren sido registrados. En la boleta no se incluirá ni la fotografía ni la silueta del candidato."

"Artículo 189. En las boletas para la elección de diputados de mayoría relativa o de Ayuntamientos se destinará un solo círculo para cada fórmula de candidatos a diputados propietarios o suplentes o planilla de Ayuntamiento postulado por un partido, de manera que baste la emisión de un solo voto para sufragar por ambos o por la planilla."

"Artículo 191. ...

"Para obtener su registro, quienes sean dirigentes de algún partido político, nacional o local, deberán separarse definitivamente de su cargo al menos un año antes de la fecha prevista en la presente ley para el inicio del registro de candidatos, según la elección de que se trate. Los militantes de los partidos políticos, nacionales o locales, deberán renunciar a su militancia al menos treinta días antes del inicio de las precampañas, según la elección de que se trate."

"Artículo 196. ...

"Dicho procedimiento comprende las siguientes etapas:

"...

"III. Declaratoria de procedencia, en su caso, para quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes."

"Artículo 197.

"...

"VIII. Los plazos, términos y condiciones bajo los cuales deberá constituir una fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta ley, y hacer frente a las responsabilidades que, en su caso, deriven de su incumplimiento."

"Artículo 200. Para los efectos del artículo anterior, la Comisión Estatal Electoral facilitará los formatos de solicitud de registros respectivos, que deberán acompañarse por cada uno de los solicitantes, con la siguiente documentación:

"...

"II. Copia certificada de la credencial para votar y certificación de que se encuentra inscrito en la lista nominal de electores respectiva."

"Artículo 203. La etapa de obtención del respaldo ciudadano iniciará doce días antes del inicio de las precampañas y los aspirantes a candidatos independientes deberán presentar la cédula de respaldo ciudadano ante la Comisión Estatal Electoral a más tardar doce días antes de la fecha establecida para la conclusión de las precampañas.

"Durante el plazo para la obtención del respaldo ciudadano, los aspirantes registrados podrán llevar a cabo acciones para obtener el respaldo de la ciudadanía, mediante manifestaciones personales y reuniones públicas, siempre y cuando las mismas no constituyan actos anticipados de campaña.

"Tales acciones deberán ser financiados (sic) por aportaciones o donativos, en dinero o en especie efectuados a favor de los aspirantes a candidatos independientes, en forma libre y voluntaria, por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, distintas a los partidos políticos y a las prohibidas por esta ley, respetando los montos máximos de aportaciones para los partidos políticos. Las erogaciones estarán sujetas al tope de gastos de precampañas a que se refiera esta ley.

"La Comisión Estatal Electoral aprobará el formato de la cédula de respaldo ciudadano, la cual deberá contener invariablemente el nombre, firma, clave de elector y folio o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente sobre la cual el aspirante a candidato independiente recabará los apoyos de los ciudadanos.

"El formato de la cédula de respaldo ciudadano será entregado a los aspirantes a candidato independiente el día previo al inicio de la etapa de obtención de dicho respaldo."

"Artículo 205. Las manifestaciones de respaldo ciudadano serán nulas en los siguientes casos:

"I. Cuando se haya presentado por la misma persona, más de una manifestación a favor del mismo aspirante, debiendo prevalecer únicamente una manifestación de respaldo;

"II. Cuando se haya presentado por la misma persona, más de una manifestación a favor respecto a un mismo cargo de elección popular, debiendo prevalecer únicamente la primera que haya sido registrada;

"III. Cuando carezca de la firma, o en su caso, huella o datos de identificación en el formato previsto para tal efecto; o bien, cuando tales datos no coincidan o sean localizados con el padrón electoral;

"IV. Cuando los ciudadanos que las expidan hayan sido dados de baja del padrón electoral por encontrarse en algunos supuestos señalados en la legislación aplicable, y

"V. Cuando los ciudadanos que las expidan no correspondan al ámbito estatal, distrital o municipal por el que el aspirante pretenda competir."

"Artículo 207. Son obligaciones de los aspirantes registrados:

"I. Conducirse con irrestricto respeto a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la presente ley, así como las demás disposiciones de carácter general en la materia.

"II. Abstenerse de solicitar el voto del electorado;

"III. Abstenerse de utilizar en su propaganda cualquier alusión a la vida privada, ofensas, difamación o calumnia que denigre a otros aspirantes, precandidatos, partidos políticos, instituciones públicas o privadas y terceros, incitar al desorden o utilizar símbolos, signos o motivos religiosos o discriminatorios;

"IV. Insertar en su propaganda de manera visible la leyenda: 'aspirante a candidato independiente';

"V. Abstenerse de recibir apoyo en dinero o en especie de organizaciones gremiales, de partidos políticos, personas morales y de entes gubernamentales;

"VI. Abstenerse de realizar actos de presión o coacción para obtener el respaldo ciudadano;

"VII. Retirar la propaganda, dentro de los tres días posteriores a la finalización de la etapa de obtención del respaldo ciudadano; y

"VIII. Las demás que establezca esta ley, relativas a las obligaciones inherentes a los partidos políticos y coaliciones respecto de las precampañas electorales."

"Artículo 210. Los aspirantes, a los que se les haya notificado la declaratoria o resolución en la que conste la obtención del respaldo ciudadano necesario para ser registrados como candidatos independientes, deberán proceder a la constitución de la fianza señalada en la convocatoria, en los términos y condiciones que hayan sido establecidos por la Comisión Estatal Electoral."

"Artículo 211.

"...

"El aspirante que haya obtenido la declaratoria para registrarse como candidato independiente, que no entregue el informe señalado en el primer párrafo del presente artículo, que haya rebasado el tope de gastos establecido para la obtención del respaldo ciudadano, o que no obtenga el dictamen en sentido aprobatorio que confirme la licitud del origen y destino de los recursos utilizados para la obtención de dicho respaldo, le será cancelado el registro como candidato independiente."

"Artículo 213. Los ciudadanos que hayan obtenido el derecho a registrarse como candidatos independientes, al momento de solicitar el mismo, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

"...

"II. Exhibir la documentación en la que conste la constitución de una fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta ley, y hacer frente a las responsabilidades que, en su caso, deriven de su incumplimiento, en los términos y condiciones que hayan sido establecidos por la Comisión Estatal Electoral;

"...

"IV. Señalar los colores, y en su caso, emblema que pretendan utilizar en su propaganda electoral, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por los partidos políticos ya existentes."

"Artículo 215. El registro como candidato independiente será negado en los siguientes supuestos:

"I. Cuando el dictamen a que se refiere el artículo 211, segundo párrafo, de esta ley, no permita determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa de obtención de respaldo ciudadano, o cuando a partir del mismo se concluya que el tope de gastos para tal efecto, o el límite de aportaciones individuales fue rebasado;

"II. Cuando la solicitud de registro se haya presentado fuera de los plazos previstos para el registro de candidatos de los partidos políticos o coaliciones, según la modalidad de la elección de que se trate;

"III. Cuando no se haya satisfecho cualquiera de los requisitos de procedencia del registro a que se refiere el artículo 213 y los demás que establezca esta ley, ni siquiera con posterioridad al requerimiento que en su caso haya formulado la Comisión Estatal Electoral, o cuando el desahogo a este último se haya presentado de manera extemporánea;

"IV. Cuando se demuestre la comisión de actos anticipados de campaña;

"V. Cuando se demuestre la compra o adquisición de tiempos en radio o televisión para promocionarse; y

"VI. Cuando se demuestre que el aspirante a candidato independiente presentó información falsa para alcanzar el porcentaje de respaldo ciudadano correspondiente."

"Artículo 216.

"...

"Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral."

"Artículo 224. Los candidatos independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña. Para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas a que tienen derecho los candidatos independientes, en su conjunto, serán considerados como un partido político de nuevo registro."

"Artículo 225. El monto que le correspondería a un partido de nuevo registro, se distribuirá entre todos los candidatos independientes de la siguiente manera:

"I. Un treinta y tres punto tres por ciento que se distribuirá de manera igualitaria entre los candidatos independientes al cargo de gobernador;

"II. Un treinta y tres punto tres por ciento que se distribuirá de manera proporcional entre las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado; y

"III. Un treinta y tres punto tres por ciento que se distribuirá de manera proporcional entre las planillas de candidatos independientes a integrantes del Ayuntamiento.

"Cuando no se renueve al titular del Poder Ejecutivo, el monto que le correspondería se distribuirá de manera equitativa entre los tipos de elección restantes. Sin embargo, tratándose de los candidatos a diputados o integrantes de los Ayuntamientos, ninguna fórmula o planilla podrá recibir, por sí misma, más del equivalente a la tercera parte de los porcentajes a que se refieren las fracciones II y III anteriores."

"Artículo 342. A quien viole las disposiciones de esta ley sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario público, se le sancionará con multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente. Si se reincide en la falta, el monto de la multa se aumentará hasta en dos tantos más."

284. Por su parte, el partido promovente sostuvo en su primer concepto de invalidez, lo siguiente:

- Que el artículo 156, fracciones I y II, al establecer el procedimiento a seguir para la utilización gratuita de los locales cerrados de propiedad pública para los partidos, coaliciones o candidatos, se encuentra desapegado a lo establecido en los artículos 35, 39, 40 y 41 de la Constitución pues crea una desigualdad e inequidad entre los sujetos aspirantes a un puesto de elección popular y los partidos políticos en la contienda electoral.

- Que la fracción II del artículo 188 de la misma ley establece una diferenciación injustificada y arbitraria en perjuicio de los candidatos independientes, al disponer que aparecerán en las boletas después de los candidatos de los partidos.

- Que el artículo 189 vulnera los derechos electorales de los candidatos independientes, consagrados en la fracción II del artículo 35, 39, 40 y 41 de la Carta Magna, al pretender excluirse sin un motivo constitucionalmente válido, a los candidatos independientes de aparecer y ser votados en las boletas para la elección de diputados de mayoría relativa de Ayuntamientos.

- Que los artículos 191, párrafo segundo, 196, párrafo segundo, fracción III, 208, 209, 210, 211, 212 y 213 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León contravienen lo dispuesto en la Constitución Federal y tratados internacionales suscritos por nuestro país, al establecer prohibiciones que coartan la participación efectiva de los ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes y que atentan contra el contenido esencial del derecho fundamental de ser votado y acceso al cargo por igual, instituido a favor de las candidaturas independientes.

- Que el artículo 200, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León no guarda proporcionalidad frente a los demás requisitos que establece la ley para acceder a un cargo de elección popular, al establecer la presentación de la certificación de que se encuentra inscrito en la lista nominal de electores respectiva a los aspirantes.

- Que el artículo 203 de la aludida ley vulnera el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal al otorgar sólo cincuenta días para obtener el respaldo ciudadano a la elección de gobernador, diputados y Ayuntamientos.

- Que el artículo 204 es contradictorio al orden constitucional, al imponer porcentajes excesivos a los aspirantes y virtuales candidatos independientes en lo que hace a la etapa de obtención del apoyo ciudadano.

- Que el artículo 205, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León vulnera lo establecido en los artículos 9o. y 35, fracción III, así como el 14 y el 16 de la Constitución Federal, pues transgrede primero a los aspirantes a candidatos independientes, pues en nada daña la posibilidad de que un mismo ciudadano apoye a más de un candidato independiente, resultando además que no debería ser una carga atribuible a los aspirantes a independientes, el tener que indagar si cada uno de los ciudadanos que está dándole su apoyo ha respaldado o no a diverso candidato y, en segundo lugar, constituye una transgresión al derecho de los electores pues si el respaldo ciudadano es la vía para que los independientes accedan a una candidatura y eventualmente mediante el ejercicio comicial a un cargo de representación popular, resulta ilógico impedirle a la ciudadanía que le otorguen su respaldo a más de un candidato independiente.

- El artículo 207, fracción V, vulnera el principio de igualdad establecido en los artículos 1o., 41, párrafo segundo, fracción V y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal, al permitir que los partidos políticos puedan obtener aportaciones de personas físicas o morales, haciéndolo nulatorio éste mismo derecho para las candidaturas independientes.

- Que los artículos 197, fracción VIII, 210 y 213, fracción II, son contrarios a los artículos 1o., 22, párrafo primero, 35, fracción II y 41, bases III y V, de la Constitución al imponer al aspirante a y como eventualmente al candidato independiente la obligación de constituir una fianza, en términos y condiciones que hayan sido establecidos por la Comisión Estatal Electoral. Situación que resulta tan inédita, como ambigua y excesiva, al legalizar la inequidad reduciendo las posibilidades de la participación como candidatos independientes a sólo aquellos ciudadanos que tengan un poder adquisitivo suficiente o consigan patrocinadores.

- Que la fracción IV del artículo 213 resulta desapegada al orden constitucional al restringir de manera tan amplia y vaga la posibilidad de que los candidatos independientes hagan y desarrollen su campaña, se les está situando en un estado de inequidad y desventaja electoral frente a sus oponentes lanzados por los partidos, pues resulta contrario pensar que existirá el supuesto en el que los candidatos independientes buscarán generar un grado de confusión en el electorado, al escoger colores y emblemas "iguales o semejantes" a los utilizados por los partidos.

- Que el artículo 215 entraña una violación a las garantías y principios de igualdad, equidad en la contienda y acceso al ejercicio del poder público, al dejar a los candidatos independientes fuera de diversos supuestos normativos reconocidos y consagrados en principio por el artículo 41 constitucional.

- Que el artículo 211, párrafo tercero, de la referida ley deviene inconstitucional, al disponer como obligación de los aspirantes a candidatos independientes el que presenten la respectiva constancia de cumplimiento.

- Que el artículo 216, párrafo tercero, contraviene lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, al establecer que los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.

- Que los artículos 224 y 225, vulneran el principio de equidad contenido en el artículo 116 de nuestra Carta Magna porque no se establecen parámetros fijos respecto de las cantidades de dinero público que en su caso les corresponderían a los candidatos independientes. Ya que al estar supeditado el financiamiento público al número de candidatos que se registren para cada

cargo de elección popular, se trastoca el principio de equidad en la contienda, al derivar en menor financiamiento para aquellos cargos de elección popular en el que se inscriban más candidatos independientes, además de que son insuficientes en comparación con los que reciben los partidos políticos que gozan de prerrogativas desde el inicio del proceso electoral de que se trate.

- Que el artículo 342 en relación con el artículo 207, fracción V, devienen inconstitucional, al no cumplir con los parámetros de proporcionalidad, razonabilidad e idoneidad en relación con las candidaturas independientes dado que se les restringe el derecho de recibir aportaciones en dinero o en especie a través de personas morales, circunstancia contraria a las aportaciones en dinero que realicen los simpatizantes a los partidos políticos, quienes si pueden recibir dicha aportación por parte de personas morales.

Uso de locales de propiedad pública

285. Dicho lo anterior y en relación con el artículo **156, fracciones I y II**, debe decirse que es **infundada** la pretensión del partido promovente, en atención a que la norma combatida establece que se establece, que tanto los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos independientes, tienen el derecho de solicitar ante el organismo electoral local el uso de locales de propiedad pública. En el caso, la norma estudiada establece una serie de requisitos para que los partidos políticos y coaliciones pueden solicitar el uso de los locales con cuando menos cuarenta y ocho horas, y señalar la naturaleza del acto a realizar, el número de personas que se estima habrán de concurrir, el tiempo necesario para la preparación y realización del evento, los requerimientos necesarios para su buen funcionamiento y el nombre del ciudadano autorizado por el partido político, la coalición o el candidato en cuestión como responsable del buen uso del local y de sus instalaciones. Asimismo, se señala que la Comisión Estatal Electoral intervendrá para garantizar que las autoridades estatales y municipales otorguen un trato equitativo en el uso de los locales públicos a todos los partidos políticos y coaliciones que participen en la elección.

286. En el caso, el partido promovente se duele de una inadecuada regulación y, que por tanto, excluiría a los candidatos independientes; sin embargo, la constitucionalidad de las normas combatidas se sustenta y se salva a través en una interpretación conforme en donde la expresión: "candidatos" deba entenderse en un sentido incluyente y no excluyente

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (primer tema), consistente en reconocer la validez del artículo 156, fracciones I y II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

para así comprender también a los candidatos independientes. Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación arribó a similares conclusiones en su opinión SUP-OP-55/2014.¹⁰⁸

287. En consecuencia, lo procedente es reconocer la validez del artículo 156, fracciones I y II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Ubicación en la boleta electoral de los emblemas

288. Respecto del artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la ley comicial combatida, el argumento planteado por el partido político es infundado; lo anterior dado que la situación de que la norma combatida prevea que los emblemas de los candidatos independientes aparecerán después de los de los partidos políticos en el orden en que hubieren sido registrados, no riñe con los contenidos de los artículos 35, 41 y 116 de la Constitución Federal. En este sentido, este Tribunal Constitucional comparte las consideraciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el entendido de que a diferencia de los partidos políticos, los candidatos que deciden contender de forma independiente no ostentan algún registro previo o gozan de alguna circunstancia que les permita aparecer en la boleta antes que algún partido político o coalición, dado que estos últimos precisamente se destacan por ser entidades de interés público cuyas actividades, derechos y obligaciones no se agotan con la mera participación en los procesos electorales, mientras que la figura de la candidatura independiente contempla diferencias relacionadas con el ejercicio de un derecho político y, por tanto, se trata de figuras jurídicas con regulaciones jurídicas diversas. En virtud de lo anterior, lo procedente es reconocer la validez del artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (segundo tema), consistente en reconocer la validez del artículo 188, fracción III, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Diseño de la boleta electoral

289. Ahora bien, respecto del planteamiento para combatir el artículo 189 de la legislación comicial del Estado de Nuevo León, debe decirse que es infundado, toda vez que la norma no debe ser interpretada en el sentido de excluir a las candidatos independientes, al contrario,

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (tercer tema), consistente en reconocer la validez del artículo 189 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

¹⁰⁸ Visible a fojas 1974 a 2103 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

la expresión "candidatos a" debe ser razonada en el sentido de que comprende tanto a aquellos candidatos que contienden a través de los partidos políticos, como aquellos que han ejercido el derecho contemplado en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal; a mayor abundamiento, el artículo 191 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León establece que los ciudadanos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales tienen derecho a ser registrados como candidatos independientes dentro del proceso electoral y pueden contender a los cargos de gobernador, diputados por el principio de mayoría relativa y como integrantes de los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa en el contexto del título segundo de la legislación comicial denominada "De los candidatos independientes". A mayor abundamiento, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, arribó a similares conclusiones en su opinión SUP-OP-55/2014;¹⁰⁹ en consecuencia lo procedente es reconocer la validez del artículo 189 impugnado.

Certificación de inscripción en la lista nominal

290. En relación al **artículo 200** de la ley comicial del Estado de Nuevo León, el planteamiento del partido político es infundado, lo anterior, debido a que este Tribunal Constitucional, al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014** determinó que la certificación en la lista nominal de electores, contrario a lo sostenido por el partido impugnante, genera seguridad jurídica y, ello debe alcanzar un fundamento en la deferencia constitucional relativa a la libre configuración de la que goza el Congreso del Estado de Nuevo León, a partir del artículo 116 constitucional, fracción IV y, por tanto, tal requerimiento no resultaría ni excesivo ni injustificado. Consecuentemente se reconoce la validez del artículo 200 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Obtención de respaldo ciudadano

291. En torno al **artículo 203** impugnado por el partido político promovente, son **infundados** los argumentos del partido político impugnante; respecto a la etapa de obtención del respaldo ciudadano, en atención a que dicho plazo se inserta dentro de un procedimiento de selección de las candidaturas independientes, lo siguiente, de conformidad con el propio artículo 196 de la ley comicial del Estado de Nuevo León, mismo que

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (cuarto tema), consistente en reconocer la validez del artículo 200 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (quinto tema), consistente en reconocer la validez del artículo 203 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

¹⁰⁹ Visible a fojas 1974 a 2103 del cuaderno principal de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

comprende una etapa de registro, otra sobre la obtención del respaldo ciudadano y, finalmente la relativa a la declaratoria de la procedencia sobre quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes.¹¹⁰ Así, concluido el plazo legal previsto para que los ciudadanos expresen su respaldo a algún aspirante a ser candidato independiente, iniciará la etapa correspondiente a la declaratoria de quiénes tendrán derecho a ser registrados con ese carácter; de igual forma, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014**, se determinó lo siguiente:

"... la etapa de obtención del respaldo ciudadano es una más de las que se siguen en el proceso de selección de candidatos independientes, y se lleva a cabo antes de que proceda el registro de éstos.

"(466) (sic) Por tanto, es claro que debe quedar sujeta a una temporalidad determinada, no sólo para hacerla congruente con las otras que se desarrollan dentro del proceso comicial general del Estado, sino para permitir la eficacia de la etapa posterior, que no podría llevarse a cabo si antes no se ha cumplido con ella.

"(467) (sic) Al respecto, es importante destacar que, en los términos antes desarrollados, los plazos se ajustan a la temporalidad que el propio código prevé para el desarrollo del proceso en el que se contienen, por lo que su duración resulta congruente con lo establecido al respecto en éste, y no podría aumentarse indiscriminadamente, pues entonces desestabilizaría el diseño normativo comicial de la entidad que, se insiste, está formado por una sucesión de etapas continuas y concatenadas.

"(468) (sic) En efecto, la duración del periodo en el que se persiga la obtención del respaldo ciudadano, por parte de quienes aspiren a ser candidatos independientes, no podría incrementarse sin medida pues, si así fuera, entonces afectaría al resto de las etapas determinadas por el legislador estatal, que dependen de ella, y esto haría nugatorio el ejercicio del derecho previsto en el artículo 35, fracción II, de la Ley Fundamental."

¹¹⁰ "Artículo 196. El procedimiento de selección de candidaturas independientes inicia con la convocatoria que emita la Comisión Estatal Electoral y concluye con la declaratoria de candidatos independientes que serán registrados.

"Dicho procedimiento comprende las siguientes etapas:

"I. Registro de aspirantes;

"II. Obtención del respaldo ciudadano; y

"III. Declaratoria de procedencia, en su caso, para quienes tendrán derecho a ser registrados como candidatos independientes."

292. En consecuencia con lo anterior, lo procedente es reconocer la validez del artículo 203 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Manifestaciones de respaldo

293. Por cuanto hace a la impugnación del artículo **205, fracción II**, de la legislación electoral de Nuevo León, debe señalarse que son **in-fundados** los argumentos planteados por el partido político impugnante, ello en razón de que no es excesivo establecer que prevalecerá la primera manifestación de respaldo ciudadano a un mismo cargo de elección popular y sólo deberá prevalecer la primera que haya sido registrada, puesto que precisamente lo que trata de salvaguardar la norma impugnada es el principio de certeza y de equidad en la contienda que rigen los procesos electorales. Si bien es cierto, que el legislador neoleonés pudo haberse encontrado una medida legislativa menos lesiva, lo cierto es que tampoco puede perderse de vista el principio de definitividad que rige esta especialidad, derivado de los tiempos en que se llevan a cabo estos actos, en la medida que pueda darse el caso de que buscar la ratificación por parte del ciudadano a quien apoya, puede llevar a que los plazos de registro fenezcan en contra de quien pretende postularse. A mayor abundamiento, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, sostuvo que las normas que establecían la prelación de la primera manifestación de respaldo ciudadano:**

"... tienen el propósito de acreditar, en forma fehaciente, que la candidatura independiente alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección con un mínimo de competitividad que haga previsible su posibilidad de triunfar y, consecuentemente, justifique que se erogan recursos estatales a su favor, pues resultaría absurdo hacerlo frente a la sola intención de un aspirante para participar en un proceso electivo, o sin ofrecer a la ciudadanía las pruebas irrefutables de que un importante número de ciudadanos estimaron conveniente que el candidato luchara en él sin partido.

"(444) Atento a lo desarrollado, se entiende razonable lo previsto en la disposición impugnada que, se reitera, establece que ningún ciudadano podrá emitir más de una manifestación de apoyo para el mismo cargo de elección popular, y que serán nulas las presentadas en un formato que no esté requisitado.

"(445) Esto, pues en ambos casos se persigue garantizar el fin antes señalado, esto es, que sea posible acreditar, de manera certera,

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (sexto tema), consistente en reconocer la validez del artículo 205, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

que un aspirante alcanzó el respaldo ciudadano suficiente para participar en la elección como candidato independiente, pues para ser incorporado en el proceso respectivo, resulta indispensable que cuente con un apoyo incontrovertible, que justifique que se eroguen recursos públicos a su favor."

294. En consecuencia con lo anterior, lo procedente es reconocer la validez de la fracción II del artículo 205 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Obligaciones de los aspirantes registrados

295. Ahora bien, por cuanto hace al **artículo 207, fracción V**, cuestionado, debe señalarse que los argumentos del partido político son **infundados**; ello en razón de que en la **acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014** el Tribunal Pleno estimó que las normas que menciona que establecen la abstención de recibir apoyo en dinero o en especie son constitucionales, puesto que dichas normas están encaminadas a:

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (séptimo tema), consistente en reconocer la validez del artículo 207, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"... favorecer el conocimiento certero de los recursos obtenidos dentro del financiamiento privado de los aspirantes y candidatos independientes y, en esta lógica, se previó que esto no será posible en caso de que se les permitiera recibir aportaciones o donaciones como las indicadas.

"(334) En virtud de lo anterior, se limitó su posibilidad de obtenerlo, a los casos en que la aportación en dinero o en especie no incluyera el efectivo, los metales ni las piedras preciosas, con la intención de conocer el origen y monto de los recursos con los que cuentan y que, de esta forma, la autoridad pudiera garantizar la eficacia del sistema jurídico electoral del Estado, en lo relativo a este tópico.

"(335) Así las cosas, con independencia del trato diferenciado al que alude el accionante, debe concluirse que la medida en comento encuentra una justificación razonable, en tanto que es el mecanismo diseñado por la Legislatura de Michoacán, y éste resulta adecuado para asegurar la finalidad mencionada y, de esta forma, respetar los principios que deben regir la materia.

"(336) Por tanto, contrariamente a lo señalado por el accionante, lo establecido en el precepto que ahora se combate resulta razonable, y no vulnera el principio de igualdad, así como los demás principios que rigen

la materia, sino que se prevé con la intención de que los aspirantes y candidatos independientes, y su participación en los procesos electorales, se ajusten a los criterios de certeza y legalidad necesarios para garantizar los principios que rigen la materia."

296. En consecuencia con lo anterior, lo procedente es reconocer la validez del artículo 207, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Emblemas de candidatos ciudadanos

297. Por lo que respecta la impugnación del **artículo 213, fracción IV**, de la legislación en comento, la argumentación para atacar la norma del partido político deviene **en infundada**, en atención a que la fracción IV tiene por finalidad generar certeza respecto a los emblemas y/o colores que sean utilizados en la propaganda electoral; la norma realiza la acotación de que tanto emblemas como colores no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por los partidos políticos existentes con la finalidad de no causar confusión en el electorado. Así, lejos de resultar restrictivo la norma busca diferenciar las opciones políticas para que los electores puedan discernir y escoger dichas opciones para ejercer su derecho al sufragio. En consecuencia, lo procedente es reconocer la validez de la fracción IV del artículo 213 cuestionado.

Negativa del registro

298. Ahora bien, en relación con el artículo 215 impugnado, debe señalarse que es **infundada** la pretensión del partido político en cuanto a que el artículo en su conjunto entraña una violación a los principios de igualdad y equidad en la contienda en relación con los supuestos para negar el registro como candidato independiente; en efecto, este Tribunal Pleno, al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014**, así como la **acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014** se determinó que el establecimiento de requisitos contemplados en la legislación comicial no podía estudiarse en una comparación entre partidos políticos y candidatos independientes, pues las razones constitucionales son diferenciadas en unos y otros:

"... la obligación de entregar oportunamente los informes financieros del proceso para recabar el apoyo ciudadano por parte de los aspiran-

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (octavo tema), consistente en reconocer la validez del artículo 213, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (noveno tema), consistente en reconocer la validez del artículo 215 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

tes a candidatos independientes, constituye la única forma de verificar el origen y destino lícito de los recursos económicos utilizados para tal fin, por lo que su exigibilidad, so pena de negar el registro o de imponer las sanciones que procedan, en su caso, son únicamente los medios coactivos para hacer efectiva dicha obligación, sin que ello signifique disuadir las aspiraciones de participar en el ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos para postularse a un cargo de elección popular en forma independiente, pues para garantizar su eficacia, se requiere que todas las personas que lo intenten actúen con transparencia en cuanto al financiamiento que utilicen en cualquiera de las fases del procedimiento, para evitar cualquier ventaja artificial producto de la aplicación excesiva de recursos, y de la falta de control por parte de la autoridad electoral.¹¹¹

"(488) (sic) De esta forma, es claro que, violada dicha disposición legal, lo conducente es que la autoridad imponga la sanción prevista en la propia normativa (negar el registro como candidato independiente) para corregir o dar remedio a la conducta infractora.

"(489) (sic) Sobre el particular, debe señalarse que la medida correctiva establecida en el precepto impugnado encuentra razonabilidad respecto de la naturaleza y alcances de las conductas que pueden dar lugar a imponerla.

"(490) (sic) Esto es así, porque en el supuesto de que no logre determinarse la licitud de determinar la licitud de los recursos erogados en la etapa precedente, o bien, se concluya que se rebasó el tope de gastos o el límite de aportaciones permitidas, la finalidad que se persigue es, por una parte, evitar la injerencia de recursos irregulares dentro del financiamiento de los candidatos ciudadanos y, por otra, garantizar la certeza y equidad de su participación, respecto del resto de los contendientes.

"(491) (sic) Lo último justifica también lo relacionado con las conductas relativas a presentar la solicitud de registro en los plazos previstos para los candidatos de partidos políticos, y satisfacer los requisitos previstos para la procedencia de su registro, pues un proceder distinto, esto es, no sujetarse

¹¹¹ Resolución de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

a las reglas previstas para la obtención del registro respectivo, afectaría a los demás participantes y, consecuentemente, al proceso comicial en su conjunto.

"(492) (sic) En este sentido, la sanción de negativa de registro ante la actualización de las conductas antes referidas, resulta ser una medida adecuada para el cumplimiento de los fines antes señalados pues, en términos de lo desarrollado con anterioridad, garantiza que se cumpla con los principios de legalidad, equidad y certeza que deben regir en los procesos electorales.

"(493) (sic) Así las cosas, contrariamente a lo señalado por el accionante, lo establecido en el precepto que ahora se combate no está encaminado a restringir los derechos de votar y ser votados de los candidatos independientes, sino que se prevé con la intención de que éste se ajuste a los parámetros de legalidad necesarios para garantizar los principios que rigen la materia, a los que se aludió en párrafos precedentes."¹¹²

299. De igual forma, debe señalarse que en relación con las hipótesis previstas en el artículo 215 impugnado se trata de condiciones básicas para el registro de la figura del candidato independiente para el Estado de Nuevo León, adicionalmente, por cuanto hace a la negación del registro derivado de la compra o adquisición de tiempos en radio o televisión, prevista en la fracción V del artículo impugnado, conviene señalar que la prohibición de la misma se encuentra de forma expresa en el artículo 41, apartado A, inciso g), penúltimo párrafo, de la Constitución Federal en los siguientes términos:

"Artículo 41. ...

"Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero."

300. Como resultado de lo anterior, lo procedente es reconocer la validez del artículo 215 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

¹¹² Resolución de la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014.

Sustitución de candidatos independientes

301. Por su parte, en relación con el párrafo tercero del **artículo 216** cuestionado, se señala que es **infundado** lo aducido por el partido político promovente, pues tal como se señaló por este Tribunal Pleno, al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014**, la figura de las candidaturas independientes se involucran derechos individuales en los siguientes términos:

"(472) (sic) Al respecto, debe tomarse en consideración que **las candidaturas independientes representan el ejercicio de un derecho ciudadano y personalísimo y, por tanto, ante la ausencia de la persona que haya sido registrada de manera individual para contener sin partido, carece de sentido proseguir con la candidatura, pues ésta se generó en virtud de un derecho que no puede ni debe adscribirse a otro sujeto.**

"(473) (sic) Lo mismo acontece en el caso de que el registro respectivo se haya llevado a cabo mediante fórmula o planilla pues, en estos supuestos, siguen involucrados derechos personalísimos que son ejercidos de manera conjunta, de forma que la ausencia de alguno de sus integrantes no permite hacer una sustitución parcial.

"(474) (sic) De esta suerte, toda vez que, se insiste, en las candidaturas independientes se involucran derechos individuales que se ejercen a título personal, no hay forma de que otro ciudadano se haga cargo de su postulación, si quienes fueron registrados se ausentan en forma definitiva antes de que se lleve a cabo la elección."

302. En consecuencia con lo anterior, se reconoce la validez del párrafo tercero del artículo 216 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Financiamiento de candidaturas independientes

303. Respecto de las impugnaciones de los artículos 224 y 225 de la ley comicial de Nuevo León, debe decirse que los argumentos del partido promovente son **infundados**, debido a que, las comparaciones a efecto de recibir financiamiento público para sus gastos de campaña parte de situaciones diferenciadas; puesto que por un lado, el partido político se constituye como una entidad de interés público, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, en relación con la figura del candidato independiente que se trata de un ciudadano en el ejercicio de su derecho político reconocido en el artículo 35, fracción II, de la propia Norma

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (décimo tema), consistente en reconocer la validez del artículo 216, párrafo tercero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (décimo primer tema), consistente en reconocer la validez de los artículos 224 y 225 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Suprema, por lo que el tratamiento y regulación jurídica para efectos de distribución de financiamiento público es diferente; en efecto, el Tribunal Pleno, al resolver la diversa **acción de inconstitucional 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 20/2014**, se determinó que:

"En efecto, conforme al modelo constitucional establecido, no existe inconveniente para que las candidaturas independientes prorrataan entre sí las prerrogativas que les correspondan en su conjunto, de forma tal que entre más se registren postulaciones de esta naturaleza, en la misma proporción el apoyo económico estatal se reduce.

"Consecuentemente, si el sistema legal de asignación del financiamiento público para candidatos independientes se programó conforme la directriz que el Constituyente configuró para dividir entre ellos las prerrogativas gubernamentales, para que quienes opten por esta forma de participación política exclusivamente reciban a prorrata los recursos estatales, resulta congruente con ese esquema distributivo que, cuando uno solo de ellos es el que se registra oficialmente, también en estos supuestos se aplique una medida que preserve el criterio constitucional de asignación de tan sólo una parte alícuota de las prerrogativas estatales, y concretamente del financiamiento público, aun a pesar de la unicidad que existiera en la propuesta."

304. En segundo lugar, por cuanto hace a la impugnación del artículo 225, la norma establece un porcentaje de treinta y tres por ciento respecto al monto que le correspondería a un partido de nuevo registro entre todos los candidatos independientes, así, en principio, se trata de un porcentaje que responde al propio modelo legal diseñado para distribuir esos recursos económicos, pues si se estableció que la suma de lo que le correspondería a un partido de nueva creación, sería suficiente para abastecer a todos los candidatos registrados sin partido que los postule, lo anterior fue materia de análisis del Tribunal Pleno, al resolver las consideraciones de la ya mencionada **acción de inconstitucional 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 20/2014**. Por tanto, procede reconocer la validez de las normas combatidas.

Sanciones respecto del financiamiento

305. Ahora bien, por cuanto hace al **artículo 342** de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, debe señalarse que los argumentos del partido político son **infundados**; ello en virtud de que la norma en comento señala que la violación de las disposiciones legales sobre restricciones para las aportaciones de financiamiento que no provengan del erario, se hará acreedor a una multa de hasta el doble del monto aportado indebidamente; asimismo, si la conducta fuera reincidente el monto de la multa

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (décimo segundo tema), consistente en reconocer la validez del artículo 342 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

se aumentará hasta en dos tercios. De igual forma, este Tribunal Pleno comparte el punto de vista de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que la norma combatida en comento no se centra en sancionar a las personas morales, aspirantes o candidatos independientes que se sitúen en ese supuesto, sino que, establece un supuesto general respecto a la sanción que podrá imponerse a cualquier sujeto que viole las disposiciones sobre el financiamiento no proveniente del erario público, cuestión que incluso abarca a los partidos políticos y coaliciones, así como a sus candidatos. Por otra parte, no se observa que dicha disposición establezca multa fija o que transgreda los principios de equidad y certeza. En virtud de lo anterior, lo procedente es reconocer la validez del artículo 342 de la legislación comicial del Estado de Nuevo León.

Establecimiento de fianzas para las candidaturas independientes

306. Finalmente y, por cuanto hace a la impugnación de los artículos **197, fracción VIII, 210 y 213, fracción II**, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, debe señalarse que la argumentación vertida por el partido político es **fundada**; los artículos impugnados son del siguiente tenor:

"Artículo 197.

" ...

"VIII. Los plazos, términos y condiciones bajo los cuales deberá constituir una fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta ley, y hacer frente a las responsabilidades que, en su caso, deriven de su incumplimiento."

"Artículo 210. Los aspirantes, a los que se les haya notificado la declaratoria o resolución en la que conste la obtención del respaldo ciudadano necesario para ser registrados como candidatos independientes, deberán proceder a la constitución de la fianza señalada en la convocatoria, en los términos y condiciones que hayan sido establecidos por la Comisión Estatal Electoral."

"Artículo 213. Los ciudadanos que hayan obtenido el derecho a registrarse como candidatos independientes, al momento de solicitar el mismo, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

" ...

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo (décimo tercer tema), consistente en declarar la invalidez de los artículos 197, fracción VIII, 210, en la porción normativa que señala "a la constitución de la fianza señalada en la convocatoria", y 213, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

"II. Exhibir la documentación en la que conste la constitución de una fianza para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que les impone esta ley, y hacer frente a las responsabilidades que, en su caso, deriven de su incumplimiento, en los términos y condiciones que hayan sido establecidos por la Comisión Estatal Electoral."

307. Ahora bien, en primer lugar, conviene señalar que las normas impugnadas se inscriben dentro del capítulo segundo y capítulo tercero sobre "Selección de candidaturas independientes" y "Registro de las candidaturas independientes". En el caso, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, los artículos 23 del Pacto de San José y el numeral 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen lo siguiente:

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

(Reformada, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal. "

"Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

308. Como puede observarse la Constitución Federal y los tratados del Sistema Interamericano y Universal de Protección de Derechos Humanos reconocen el derecho al sufragio activo de manera independiente y la deferencia al derecho nacional para reglamentar los derechos y "oportunidades" para tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país, así como a participar en la dirección de los asuntos públicos ya sea de forma directa o por medio de los representantes libremente elegidos.

309. En el caso de las normas combatidas, es claro que se refieren al establecimiento de una "fianza" para garantizar el cumplimiento de las previsiones normativas de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, ello implica que el legislador local introdujo un criterio de orden económico tanto para la selección como para el registro de las candidaturas independientes, que no se contempla en el texto de la Norma Suprema y atenta contra el acceso igualitario al derecho humano al sufragio pasivo.

310. De suyo conviene señalar que el establecimiento de una fianza se traduce como un requerimiento constitucional no contemplado en la Norma Suprema y que mermaría las iguales oportunidades a los ciudadanos neoleoneses para tener acceso a las funciones públicas.

311. Por su parte, al interpretar los alcances del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos ha considerado que los derechos a votar y ser votados no permite hacer distinción entre ciudadanos por una posición económica:

"A diferencia de otros derechos y libertades reconocidos por el Pacto (que se garantizan a todas las personas dentro del territorio y sujetos a la jurisdicción del Estado), el artículo 25 protege los derechos de 'cada uno de los ciudadanos'. En sus informes, los Estados deben describir las disposiciones jurídicas que definen la ciudadanía en el contexto de los derechos amparados por ese artículo. No se permite hacer distinción alguna entre los ciudadanos en lo concerniente al goce de esos derechos por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."¹¹³

312. De igual forma, aceptar una premisa en donde, quede supeditada la incorporación de una fianza para la selección y registro de candidaturas generaría un efecto inhibitorio de los ciudadanos que pueden costearla, dado que no es la capacidad económica ni el dinero el criterio imperante para ejercer los derechos contenidos en el artículo 35, fracción II y numerales 23 y 25 de los tratados del Sistema Interamericano y Universal de Protección de Derechos Humanos. Incluso dentro del contexto latinoamericano, múltiples Tribunales Constitucionales se han pronunciado sobre el tema:

"La creciente participación de grandes sumas de dinero en las campañas electorales conlleva grandes riesgos para la democracia. Estos riesgos se derivan de los intereses económicos de los diversos grupos que apoyan las candidaturas, que constituyen verdaderos grupos de presión que es necesario controlar con el fin de que no se desvirtúe la verdadera voluntad de los electores, por conducto de diferentes mecanismos de sugestión. La distorsión que la necesidad de financiación de los partidos genera en la democracia se evidencia desde la disputa por el cargo hasta el ejercicio del mismo."¹¹⁴

313. De igual forma, en el contexto de la organización de los Estados Americanos, existe el consenso sobre la influencia del dinero en el origen y ejercicio del poder legítimo en un sistema democrático:

"En toda sociedad existen fuertes desigualdades y asimetrías de poder. Nadie entregaría naturalmente a los otros los beneficios que disfruta por su posición económica o de dominación. Los derechos ciuda-

¹¹³ U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996), Observación General No. 25. La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (artículo 25), párrafo 3.

¹¹⁴ Corte Constitucional de Colombia, C-1153/05, capítulo III, Financiación de campañas presidenciales, párrafo segundo.

danos no se hacen efectivos de manera espontánea, sino que han sido conquistas sociales. Desde esta perspectiva, el sistema democrático debe tener la capacidad de redistribuir poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos y reducir los privilegios. Parece lógico suponer que si quienes concentran dinero tienen gran capacidad de influencia en los mecanismos que establecen quienes ocupan los cargos para decidir políticas y normas, éstas servirán principalmente a sus intereses y no a la ampliación de la ciudadanía; custodiarán la concentración de poder existente y no mejorarán su distribución. El abandono de la finalidad de ampliación de derechos por parte de funcionarios y legisladores será percibido tarde o temprano por los representados y afectará su confianza social en el sistema democrático."¹¹⁵

314. En razón de lo anterior, el legislador del Estado de Nuevo León únicamente sostuvo un criterio genérico a través de sus dictámenes sobre razón jurídica del establecimiento del título segundo de la legislación comicial regulatoria de los candidatos independientes:

"En esta guisa, este (sic) Comisión Dictaminadora, examinó las diferentes alternativas regulatorias, a fin de garantizar el derecho efectivo de los ciudadanos independientes en las elecciones locales que se avecinan.

"Por tanto, consideramos indispensable instituir en la Ley Electoral Estatal, todo un título segundo denominado 'De los candidatos independientes', el cual se integra de cuatro capítulos y se compone de los artículos 191 al 232, esto con el fin de propiciar igualdad en el proceso electoral, entre los partidos políticos y los particulares, generando con ello condiciones de equidad y equilibrio, en los derechos, obligaciones y prerrogativas.

"De esta forma, estamos garantizando un modelo constitucional de parámetros mínimos, parejos, uniformes, que ofrecen igualdad en las contiendas electorales, de conformidad con el artículo 35, fracción II, de la Ley Fundamental, así como de todos los numerales correlativos en la materia.

"Este derecho fundamental regula y asegura la libre e igual participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política y, aún más, protegen la actividad y la igual oportunidad de las minorías políticas y la formación

¹¹⁵ Organización de los Estados Americanos, Secretaría General, "Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de América", 1ra. edición, 2011, coord. de Dante Caputo, México, página 28.

de la opinión pública: en conjunto, la libertad y la apertura del proceso político como rasgo decisivo de la democracia que regula la Ley Fundamental."¹¹⁶

315. Así, se observa que la intención del legislador local fue precisamente garantizar el derecho humano a ser votado con la finalidad de propiciar "igualdad en el proceso electoral", a través de "parámetros mínimos", para regular y asegurar la libre e igual participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad política; sin embargo, no se advierten con claridad cuál o cuáles fueron las razones legislativas para incorporar un criterio de orden económica para efectos de la selección y registro de las candidaturas independientes, tal como se observa de los artículos 197, fracción VIII, 210 y 213, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, por lo que, bajo el riesgo de vedar esa igualdad de oportunidades en el ejercicio de los derechos políticos que el legislador pretendió garantizar, este Tribunal Pleno no puede convalidar un requisito de carácter económico que en los hechos impedirá que muchos ciudadanos puedan participar por no cubrir con la fianza requisitada en las normas combatidas.

316. Derivado de lo anterior, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 197, fracción VIII, en su totalidad; del artículo 210 en la porción normativa que señala: "... a la constitución de la fianza señalada en la convocatoria" y 213 fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León en su totalidad.

317. TRIGÉSIMO PRIMERO.—Prerrogativas y derechos de los candidatos independientes. En el presente considerando se estudiará la constitucionalidad del artículo 217 en su conjunto, mismo que fue objeto de impugnación por parte del Partido del Trabajo en su décimo quinto concepto de invalidez, en este sentido la norma combatida es del siguiente tenor:

"Artículo 217. Son prerrogativas y derechos de los candidatos independientes registrados:

"I. Participar en la campaña electoral correspondiente y ser electos al cargo de elección popular para el que hayan sido registrados;

¹¹⁶ Véase foja 84 del tomo II del cuaderno de pruebas de la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando trigésimo primero, consistente en reconocer la validez del artículo 217 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

(F. de E., P.O. 11 de agosto de 2014)

"II. Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, de manera conjunta con todos los candidatos independientes registrados como si se tratará de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, única y exclusivamente en las campañas electorales, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, esta ley, las demás leyes, así como las disposiciones generales de la materia;

"III. Obtener financiamiento público para la obtención del voto durante las campañas electorales, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, esta ley, las demás leyes, así como las disposiciones generales de la materia.

"Dicho monto será prorrateado entre el número de candidatos independientes que participen en cada elección de manera proporcional, y será entregado a dichos candidatos una vez que se obtenga su registro ante la Comisión Estatal Electoral;

"IV. Obtener financiamiento privado y autofinanciamiento, para la etapa de la obtención de respaldo ciudadano, así como para el sostenimiento de sus campañas, los cuales no deberán rebasar el que corresponda a un partido político de reciente registro, ni provenir de fuentes de financiamiento ilícito;

"V. Realizar actos de campañas y difundir propaganda electoral, en los términos permitidos para los partidos políticos y coaliciones;

"VI. Designar a un representante propietario y a un representante suplente ante la Comisión Estatal Electoral y las Comisiones Municipales Electorales, según corresponda al tipo de elección por el que contiendan, con derecho a voz;

"VII. Tener derecho de representación en las mesas directivas de casillas, según corresponda al tipo de elección por el que contiendan, en los mismos términos que un partido político;

"VIII. Recibir el listado nominal de la demarcación territorial correspondiente a la elección, de conformidad con las leyes de la materia;

"IX. Disponer equitativamente de espacios públicos para llevar a cabo actos de proselitismo durante el tiempo de campañas electorales;

"X. Participar en los debates que organicen los organismos electorales, de conformidad con lo establecido en esta ley y en las demás normas de carácter general;

"XI. Interponer los medios de impugnación establecidos en esta ley;

"XII. Solicitar a los órganos electorales copia de la documentación electoral, a través de sus representantes acreditados, y

"XIII. Las demás que les otorgue esta ley y las demás normas de carácter general de la materia, en lo conducente, a los candidatos de los partidos políticos o coaliciones."

318. Por su parte, el partido político promovente sostuvo en síntesis el siguiente argumento para combatir el artículo en comento:

- Que el artículo 217, resulta contrario a los preceptos constitucionales y convencionales constituidos en los artículos 1o., 6o. y 35, fracción II, de la Constitución Federal, 13 y 23, párrafo 1o., incisos b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al restringir y no proteger un bien jurídico superior y sólo abona en discriminar al ciudadano mexicano que haya decidido aspirar a un cargo de elección popular en una vía distinta a la de un partido político, sin justificación.

319. En este sentido, debe señalarse que la argumentación del partido político promovente es **infundada**; lo dicho en razón de que respecto del artículo cuestionado sólo se hace una impugnación genérica para considerar que se discrimina al ciudadano mexicano que haya decidido ejercer su derecho político, al contrario, la impugnación del partido político no puede alcanzar para dejar al ciudadano sin prerrogativas, precisamente, respecto de las prerrogativas derivadas de la Constitución en el artículo 41, fracción III, segunda parte:

"Artículo 41.

"...

"III. ... Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

"...

"e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

"Apartado B

"...

"c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable."

"Artículo 116.

"...

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

"...

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes."

320. Así, que la diferencia sustancial entre los candidatos independientes y los partidos políticos, responde a que los últimos son actores políticos institucionalizados, esto es como entidades de interés público, las cuales conllevan responsabilidades mayores a la participación política electoral a diferencia de los candidatos independientes que únicamente participan para un cargo específico por un periodo determinado. En tal medida, la medida legal que considera el acceso en radio y televisión de los candidatos independientes con los partidos políticos de nuevo registro resulta proporcional atendiendo a la construcción del sistema electoral mexicano. Además, no afecta, suprime, ni restringen el derecho de ser votado de los candidatos independientes, ni su libertad de expresión.

321. En segundo lugar, el listado de las prerrogativas y derechos de los candidatos independientes se encuentra en los artículos 219 a 232 de la legislación comicial del Estado de Nuevo León. En virtud de lo señalado, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que no puede ser inconstitucional la previsión contenida en el artículo 217 y, lo procedente es reconocer su validez.

322. TRIGÉSIMO SEGUNDO.—Efectos de la declaración de invalidez. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—**Son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas.**

SEGUNDO.—**Se sobreseen en las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas en los términos y para los efectos contenidos en los considerandos segundo y cuarto de la presente resolución.**

TERCERO.—**Se desestiman las presentes acciones de inconstitucionalidad en relación con los artículos 15, fracción II, 35, fracción VI, 75, fracción I, 76, 102, fracción III y 153, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.**

CUARTO.—**Se reconoce la validez de los artículos 8o., fracción III, al tenor de la interpretación conforme consistente en que la restricción respectiva sólo opera cuando el inculpado está privado de la libertad, 11, 16, 92, último párrafo, 96, 97, fracción IV, 99, 100, 101, 108, 109, 110, 111, 112, 156, fracciones I y II, 188, fracción III, párrafo segundo, 189, 191, fracción III, 200, 203, 204, 205, fracción II, 207, fracción V, 213, fracción IV, 215, 216, párrafo tercero, 217, 224, 225, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 263, fracción I, 265, párrafo tercero, 266, fracciones I y II, 267, 269, fracción V, 270, fracción II, en la porción normativa que indica "tres por ciento", 342 y 347 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en los términos de la parte considerativa de esta sentencia.**

QUINTO.—**Se declara la invalidez de los artículos 8, fracción V, 23, 38, fracción I, 175, fracción I y 278, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en los términos y para los efectos precisados en la parte considerativa de esta resolución.**

SEXTO.—Se declara la invalidez de los artículos 40, fracción XII, y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas correspondientes que indican: "que denigre a las instituciones y a los partidos" y "que denigren a las instituciones, a los propios partidos o", en los términos y para los efectos precisados en el considerando décimo tercero de esta resolución.

SÉPTIMO.—Se declara la invalidez del artículo 270, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que señala: "o el diez por ciento de los votos emitidos si el Municipio tiene menos de veinte mil habitantes", en los términos y para los efectos precisados en el considerando vigésimo segundo de esta resolución.

OCTAVO.—Se declara la invalidez del artículo 288, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que indica: "y en este orden, las tesis jurisprudenciales que en materia electoral hayan sido emitidas por el Poder Judicial de la Federación, así como", en los términos y para los efectos precisados en el considerando vigésimo cuarto de esta resolución.

NOVENO.—Se declara la invalidez de los artículos 197, fracción VIII, en su totalidad, del artículo 210, en la porción normativa que señala: "a la constitución de la fianza señalada en la convocatoria" y 213, fracción II, en su totalidad, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en los términos y para los efectos precisados en el considerando trigésimo de esta resolución.

DÉCIMO.—Las declaraciones de invalidez contenidas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León.

DÉCIMO PRIMERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero y tercero relativos, respectivamente, a la competencia y a la legitimación activa.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando noveno, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Cossío Díaz, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando quinto, consistente en declarar la invalidez de los artículos 35, fracción VI, 75, fracción I y 76 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, dada la falta de competencia del órgano emisor para regular la materia de coaliciones. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Se presentó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Silva Meza, quienes votaron en contra, y cinco votos a favor de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto de la propuesta del considerando séptimo, consistente en reconocer la validez del artículo 102, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se presentó un empate a cinco votos a favor de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, y cinco votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez

Dayán, respecto de la propuesta del considerando vigésimo séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 153, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que alude a la organización de un solo debate entre los candidatos a gobernador, presidente municipal y diputados.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos salvo por lo que se refiere a la porción normativa que dice "o coalición", Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 153, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que alude a la designación de un representante por cada partido político o coalición a efecto de que participe en un debate obligatorio organizado por la Comisión Estatal Electoral. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra.

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo séptimo, consistente en declarar la invalidez del artículo 153, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que alude al sorteo del candidato independiente a diputado local que participe en el debate correspondiente. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos respectivos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales considerando que existen supuestos adicionales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto de la propuesta del considerando sexto, tema a), consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, al tenor de la interpretación conforme consistente en que la restricción respectiva sólo opera cuando el inculpado está privado de la libertad. Los

Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas (por la validez lisa y llana de la norma), Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Silva Meza votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con la salvedad de las porciones normativas referidas a asociaciones políticas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 11 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. El Ministro Cossío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, respecto de la propuesta del considerando décimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 16, 96 y 97 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pérez Dayán y presidente Silva Meza votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en el entendido de que la norma se aplicará solamente cuando exista la delegación de las facultades del Instituto Nacional Electoral, Cossío Díaz en el entendido de que la norma se aplicará solamente cuando exista la delegación de las facultades del Instituto Nacional Electoral, Luna Ramos en el entendido de que la norma se aplicará solamente cuando exista la delegación de las facultades del Instituto Nacional Electoral, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas en el entendido de que la norma se aplicará solamente cuando exista la delegación de las facultades del Instituto Nacional Electoral, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo quinto, consistente en reconocer la validez del artículo 97, fracción IV, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de las propuestas de los considerandos décimo cuarto, décimo noveno, vigésimo, vigésimo primero, vigésimo sexto, trigésimo (primer, quinto, octavo, décimo primer y décimo segundo temas) y trigésimo segundo, consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 92, párrafo último, 156, fracciones I y II, 203, 213,

fracción IV, 224, 225, 263, fracción I, 265, párrafo tercero, 266, fracciones I y II, 267, 269, fracción V, 270, fracción II, en la porción normativa que indica "tres por ciento", y 342 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de las propuestas de los considerandos décimo sexto y vigésimo noveno consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 99, 100, 101 y 204 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez adicional de las porciones normativas que se refieren a coaliciones, Cossío Díaz por la invalidez adicional de las porciones normativas que se refieren a coaliciones, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas por la invalidez adicional de las porciones normativas que se refieren a coaliciones, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo séptimo, consistente en reconocer la validez de los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260 y 261 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Aguilar Morales con salvedades, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de las propuestas del considerando trigésimo, segundo y tercero temas, consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 188, fracción III, párrafo segundo y 189 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo octavo, consistente en reconocer la validez del artículo 191, fracción III, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con salvedades, Sánchez Cordero de García

Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de las propuestas del considerando trigésimo, cuarto y séptimo temas, consistentes, correspondientemente, en reconocer la validez de los artículos 200 y 207, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta considerando trigésimo, sexto tema, consistente en reconocer la validez del artículo 205, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas salvo por lo que se refiere a la cancelación de registro por superar el tope de gastos de campaña, Zaldívar Lelo de Larrea salvo por lo que se refiere a la cancelación de registro por superar el tope de gastos de campaña, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando trigésimo, noveno tema, consistente en reconocer la validez del artículo 215 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales aclarando que su voto ha sido en contra de la anulación total de la posibilidad de que, tratándose de fórmulas, el suplente pueda sustituir al propietario, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando trigésimo, décimo tema, consistente en reconocer la validez del artículo 216, párrafo tercero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedad respecto de la fracción II, Franco González Salas con salvedad respecto de la fracción II, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedad respecto de la fracción II, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando trigésimo primero, consistente en reconocer la validez del artículo 217 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto al tema de coaliciones, Cossío Díaz con salvedades en cuanto al tema de coaliciones, Luna Ramos, Franco González Salas a favor de la propuesta original y por que se aborden los conceptos de invalidez relativos a la imposibilidad de graduación de las sanciones, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto al tema de coaliciones, Pardo Rebolledo a favor de la propuesta original y por que se aborden los conceptos de invalidez relativos a la imposibilidad de graduación de las sanciones, Aguilar Morales a favor de la propuesta original, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto al tema de coaliciones, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo quinto, consistente en reconocer la validez del artículo 347 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán con salvedades y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando sexto, temas b), c) y d), consistente en declarar la invalidez del artículo 8, fracción V, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto de la propuesta del considerando décimo primero, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Silva Meza votaron en contra. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo segundo, consistente en declarar la invalidez del artículo 38, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar

Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo octavo, consistente en declarar la invalidez del artículo 175, fracción I, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por razones diversas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo tercero, consistente en declarar la invalidez del artículo 278, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez adicional de la porción normativa que se refiere a coaliciones, Cossío Díaz por la extensión de la invalidez a la porción normativa que dice "que calumnie a las personas", Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas por la extensión de la invalidez a la porción normativa que dice "que calumnie a las personas" y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando décimo tercero, consistente en declarar la invalidez de los artículos 40, fracción XII y 162, párrafo primero, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas correspondientes que indiquen "que denigre a las instituciones y a los partidos" y "que denigren a las instituciones, a los propios partidos o". El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo segundo, consistente en declarar la invalidez del artículo 270, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que indica "o el diez por ciento de los votos emitidos si el Municipio tiene menos de veinte mil habitantes".

En relación con el punto resolutivo octavo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades y por la invalidez adicional de la porción normativa que dice "se aplicará supletoriamente", Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando vigésimo cuarto, consistente en declarar la invalidez del artículo 288, párrafo segundo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, en la porción normativa que indica "y en este orden, las tesis jurisprudenciales que en materia electoral hayan sido emitidas por el Poder Judicial de la Federación, así como". El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra y por la interpretación conforme del precepto. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo noveno:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del considerando trigésimo, décimo tercer tema, consistente en declarar la invalidez de los artículos 197, fracción VIII, 210, en la porción normativa que señala "a la constitución de la fianza señalada en la convocatoria" y 213, fracción II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León. Los Ministros Luna Ramos y Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo décimo:

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

En relación con el punto resolutivo décimo primero:

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

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de dos de octubre de dos mil catorce previo aviso a la presidencia.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P/J. 43/2014 (10a.), 1a. CCLVIII/2014 (10a.), 1a. CCLXI/2014 (10a.), P/J. 67/2011 (9a.), 1a./J. 43/2012 (10a.), P/J. 4/2013 (10a.), 2a./J. 34/2013 (10a.), 1a. CCXV/2013 (10a.), P/J. 31/96, P/J. 61/2000, P/J. 81/2001, P/J. 74/2003, P/J. 18/2006, P/J. 122/2007, 1a./J. 37/2008, P/J. 41/2009, P. LXV/2009, P/J. 120/2009, P. VII/2010, 1a./J. 74/2010, 1a./J. 73/2010 y P/J. 33/2011 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 41; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, páginas 150 y 155; y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 304, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 341, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 196, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, página 557; Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 392, Tomo XI, junio de 2000, página 13, Tomo XIII, junio de 2001, página 353, Tomo XVIII, diciembre de 2003, página 535, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1449, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 990, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1098, Tomo XXX, diciembre de 2009, páginas 8 y 1255, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 19, Tomo XXXIII, febrero de 2011, páginas 368 y 471, y Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 6, respectivamente.

Las tesis aisladas de rubros: "TOXICÓMANOS, INTERNACIÓN DE.", "BUENA CONDUCTA. EL TOXICÓMANO NO PUEDE CONSIDERARSE COMO PERSONA DE.", "DROGAS ENERVANTES (TOXICÓMANOS).", "TOXICOMANÍA HABITUAL. PRUEBA DE LA (LEGISLACIÓN PENAL FEDERAL)." y "SALUD, DELITO CONTRA LA. EXCUSA ABSOLUTORIA INOPERANTE. CONSUMIDOR OCASIONAL O ESPORÁDICO." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo XCVI, Número 8, página 2043 y Tomo CXXIX, Número 7, página 809; Sexta Época, Volumen XII, Segunda Parte, página 47 y Volumen CXXVI, Segunda Parte, página 66 y Séptima Época, Volumen 74, Segunda Parte, página 37, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de enero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, respecto de la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

En sesión del 2 de octubre de 2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió el asunto citado al rubro, en el que debía pronunciarse sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

Si bien estoy de acuerdo con algunas de las consideraciones plasmadas en la ejecutoria, no comparto algunas de las conclusiones y razonamientos relativos a los considerandos sexto tema A, décimo, décimo primero, décimo séptimo y vigésimo cuarto.

Voto particular respecto de las restricciones injustificadas y arbitrarias del derecho a votar por diversas categorías sospechosas (considerando sexto tema A)

Consideraciones de la mayoría

En este concepto de violación se argumentaba por parte del Partido Movimiento Ciudadano que el artículo 8, fracción III, era contrario a la Constitución, en virtud de que violaba los derechos políticos de aquellos individuos que estén bajo investigación penal y que además, constituía una violación al principio de presunción de inocencia.

El artículo en comento dispone lo siguiente:

"Artículo 8. Son impedimentos para ser elector:

"...

"III. Estar sujeto a proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad, desde que se dicte el auto de formal prisión."

Respecto de este precepto normativo, el partido actor argumentaba que violaba el principio de presunción de inocencia al impedirle al individuo ejercer su derecho político al voto sin haber definido su status jurídico y que solamente se le puede privar al individuo del mismo una vez que se le haya privado de la libertad.

Al respecto, la sentencia determinó que se debe interpretar el artículo impugnado de manera conforme al principio de presunción de inocencia y, por tanto, concluyó que el artículo es válido constitucionalmente.

Razones del disenso

Desde mi parecer, el artículo 8, fracción III, impugnado debió haber sido declarado inválido ya que su contenido es claramente contrario al mandato constitucional del artículo 38, fracción VI. Al respecto, me parece que no hay ningún punto de armonización entre el contenido legal y constitucional y, por tanto, no es posible interpretar el contenido del artículo impugnado conforme a las disposiciones constitucionales. En este sentido, me parece que la sentencia no justifica de manera suficiente la interpretación conforme del artículo 8.III impugnado con el artículo 38 constitucional.

Por tanto, el artículo debió haber sido declarado inválido constitucionalmente.

Voto particular respecto de la competencia de los Consejos Locales Electorales para convocar elecciones extraordinarias locales (considerando décimo)

Consideraciones de la mayoría

Respecto de lo anterior, la pregunta que el Tribunal Pleno debía responder, era si la facultad de convocar a elecciones extraordinarias locales, es competencia de los Consejos electorales Locales.

Así, la mayoría determinó: "En el caso se advierte que el argumento planteado es infundado, lo anterior debido a que, tal como fue manifestado en el considerando previo.

En el artículo 90, párrafo segundo, de la Constitución del Estado de Nuevo León, se reconoce que en el supuesto de convocarse a elecciones extraordinarias, éstas se realizarán de conformidad a lo dispuesto por la ley y bajo la dirección del órgano electoral estatal, lo que en el presente caso se encuentra en las normas que se pretende combatir, por consiguiente, lejos de desapegarse del Texto Constitucional, las normas combatidas son válidas de conformidad con los artículos 41 y 116, fracción IV, de la Constitución Federal y lo procedente es reconocer la validez de los artículos 16, 96 y 97 de la legislación comicial local de Nuevo León Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (sic)." (pp. 136-137 de la sentencia)

Razones del disenso

Contrario a lo sustentado por la mayoría en este considerando, considero que la Constitución Federal no faculta a los Consejos Electorales para convocar elecciones extraordinarias. El sustento de lo anterior, como se señala en los argumentos de los partidos promoventes, se encuentra en el primer párrafo de artículo 63 y en el artículo 77.IV, de nuestra Carta Magna.

Adicionalmente, considero preciso distinguir entre la organización de las elecciones extraordinarias y la convocatoria de las mismas. Al respecto, la primera de ellas es una función cuya naturaleza es primordialmente administrativa y, es por ello, que efectivamente es una facultad de la autoridad electoral. Contrastantemente, la convocatoria de elecciones extraordinarias es una facultad cuya naturaleza es política y, por tanto, no puede ser ejecutada por un órgano administrativo especializado como es el Consejo Electoral Local de Nuevo León.

En suma, considero que los argumentos por los cuales los partidos políticos se dolían debieron ser declarados fundados y, por tanto, los artículos 16, 96 y 97 de la normativa local del Estado de Nuevo León debieron ser inconstitucionales.

Voto concurrente respecto de la regulación de las mesas auxiliares de cómputo (considerando décimo séptimo)

Consideraciones de la mayoría

Respecto del presente considerando, se argumentaba por parte del partido político Movimiento Ciudadano que los artículos 108 a 112 y los artículos 254 a 261 que sistemáticamente regulan lo relativo al escrutinio y cómputo de votos además de la ubicación de las casillas, son contrarios al artículo 41 de la Carta Magna que faculta, a consideración del partido actor, al Instituto Nacional Electoral, en los procesos electorales federales, el escrutinio y cómputos en los términos que señale la ley; mismos que en las entidades federativas estarán a cargo de los organismos públicos y locales. Además argumentan que las mesas auxiliares de cómputo y su integración no se encuentran reconocidas ni en la Constitución Federal ni en la legislación general.

Así las cosas, los artículos impugnados se declararon válidos y los argumentos infundados ya que se determinó que el sistema competencial electoral constitucional contiene lineamientos competenciales diversos a los que el partido actor describe.

En primer lugar, se concluyó que corresponde al INE, en los procesos locales y federales, determinar la ubicación de las casillas, mas no la determinación del escrutinio y cómputos de votos, lo cual es facultad constitucional de los organismos públicos

locales en los términos que la ley dispone. Lo anterior, derivado del mandato literal del artículo 41, apartado C, de la Constitución.

En segundo lugar, respecto del concepto de "mesas auxiliares de casilla", que tienen por objeto llevar el cómputo parcial de las elecciones de diputados y gobernador únicamente, se dijo que en términos de la Ley Electoral de Nuevo León, se tratan de organismos formados por ciudadanos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en las secciones en que se dividen los Municipios; coparticipan en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. Como consecuencia de lo anterior, y con base en los artículos 41 y 116 constitucional, se concluyó que la naturaleza jurídica de las mesas auxiliares para efectos de la ley local objeto de esta acción de inconstitucionalidad, permite la libre configuración del legislador secundario respecto de la materia. Por tanto, se reconoció la validez de los artículos impugnados.

Razones del disenso

Ahora bien, mi posición está en sintonía con los argumentos competenciales de la mayoría; sin embargo, me parece que en lo relativo a la regulación de coaliciones, el criterio debiera cambiar. Es mi parecer que todo aquello relativo a la regulación de las coaliciones no puede ser emitido por los Congresos Locales. Lo anterior, al tenor de lo resuelto por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas y la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas en donde se sentenció, con base en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción XXIX-U y en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma respectivo, que todo aspecto relativo al sistema de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión a fin de obtener uniformidad regulatoria en todos los Estados de la República.

Por un lado, el artículo 73 mencionado establece la facultad del Congreso de la Unión "para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución".

Por otro lado, el artículo segundo transitorio del decreto de reforma establece las bases mínimas que han de contemplar las leyes generales mandatadas por el artículo referido.¹

En este sentido, el mandato del segundo transitorio, numeral 1, es que la ley general contemple un "sistema uniforme" sobre la regulación de las coaliciones que deberá,

¹ "Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"l. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

"...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"...

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos; ..."

por tanto, ser igual o similar, tanto para la Federación como, para las entidades federativas. Además, en específico, en el numeral 4 de ese inciso, se estipula que la ley general contemplará las reglas conforme a las cuales aparecerán los emblemas en las boletas y el cómputo de los votos en materia de coaliciones.

En virtud de lo anterior, considero que se las porciones normativas de los artículos impugnados debieron haber sido declaradas inválidas.

Voto concurrente respecto de la difusión de propaganda gubernamental (considerando décimo primero)

Consideraciones de la mayoría

En este punto particular el partido actor argumentaba que el artículo 23 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León era contrario al contenido de los artículos 14, 16, 41, párrafos primero y segundo, base III, apartado C, segundo párrafo, 116, fracción IV, inciso b) y 133 de la Constitución, al establecer una deficiente regulación en materia de prohibición.

Al respecto, se sentenció que, al tenor del artículo 134 constitucional y la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, la materia de propaganda gubernamental está vedada para los órganos legislativos locales y por falta de competencia del órgano emisor en el presente caso el artículo impugnado fue declarado inválido.

Razones del disenso

Coincido con los razonamientos antes expuestos y simplemente considero necesario hacer una distinción en cuanto a los supuestos de los informes anuales gubernamentales rendidos fuera de los periodos de campaña electoral.

Respecto de este tema, primero se debía definir: ¿qué significa propaganda?

En mi opinión, y como premisa para contestar esta pregunta, considero que todo informe que no tenga un sustento constitucional es propaganda; en este sentido, los únicos informes previstos por la Constitución son los del presidente de la República y los de los gobernadores de los Estados, en términos de los artículos 69 y 116, respectivamente. Así, sólo en la Carta Magna se pueden establecer estos informes como mecanismos de rendición de cuentas y no como autopromoción personal; así mismo, la excepción a ello, debiera estar en el propio Texto Constitucional.

Por ello, y tomando en cuenta mi posición en antecedentes como en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, considero que el acto de rendición de cuentas es el informe mismo y no su anuncio en los siete días anteriores ni su promoción en los cinco días posteriores; estos últimos debieran ser considerados propaganda por carecer de sustento en la Constitución.

Voto concurrente respecto de la obligatoriedad de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación (considerando vigésimo cuarto)

Consideraciones de la mayoría

El partido actor argumentaba que el artículo 288.II, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León era contrario al artículo 94 constitucional.

El artículo impugnado prescribe:

"Artículo 288

"...

"II. A falta de disposición expresa, se aplicaran supletoriamente y en este orden las tesis jurisprudenciales que en materia electoral hayan sido emitidas por el Poder Judicial de la Federación, así como la legislación procesal civil del Estado."

Respecto de este punto en particular, la mayoría se pronunció en dos aspectos: el competencial y el sustancial. En ambos análisis el artículo impugnado se declaró inválido.

Respecto del primer aspecto mencionado se determinó que el legislador local carece de facultades constitucionales para elaborar las normas que regulan la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación y sus efectos. Lo anterior con base en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal que dispone que solamente el Congreso de la Unión podrá fijar los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre la interpretación de la Constitución y normas generales así como los requisitos para su interrupción y sustitución. Por tanto, desde una perspectiva competencial, el artículo impugnado fue declarado inválido.

De igual forma, el Tribunal Pleno determinó que de una interpretación sistémica de diversos artículos constitucionales y de la Ley de Amparo, es correcto concluir que la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación es de aplicación obligatoria y no supletoria para todos los operadores jurídicos del Estado Mexicano. Adicionalmente, en la sentencia se enfatiza: "Asimismo, por cuanto hace al ámbito de especialidad en materia electoral, es indudable que la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su competencia sustantiva para resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral previstas en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, así como las tesis de jurisprudencia emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los términos del artículo 99 de la Constitución es de aplicación obligatoria para las autoridades electorales y Tribunales Electorales Locales." (pp. 222-223)

Razones del disenso

Respecto de lo anterior, es menester destacar que comparto todas las consideraciones esgrimidas por la mayoría. La razón por la cual me reserve el derecho a voto concurrente es que, si bien el carácter vinculante de la jurisprudencia del Poder Judicial Federal es obligatoria, esto no significa que no pueda ser inaplicada, en virtud de un estudio casuístico en el cual el Juez constitucional considere que la aplicación del contenido jurisprudencial, en ese caso concreto, atentaría en contra de un bien constitucional.

Al respecto y al tenor de mi posición en la CT. 299/2013, conviene tomar en cuenta que el artículo 217 de la Ley de Amparo vigente, no establece ninguna sanción para quien incumpla la obligación ahí contenida. Tampoco se advierte ningún tipo de consecuencia en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a este problema concreto. Incluso, si se revisa el artículo 131 de esa ley, relativo a las causas de responsabilidad de los servidores públicos, no se advierte ningún supuesto jurídico relacionado con la inobservancia de la obligación referida en el artículo antes citado.

Así, dado que no se advierte ninguna norma que establezca alguna sanción para quienes no apliquen la jurisprudencia obligatoria, entonces podría decirse que, en principio, una eventual inaplicación no podría considerarse como ilícita. Sin embargo, en caso que el Consejo de la Judicatura Federal llegara a determinar lo contrario, sería pertinente tomar en cuenta lo siguiente:

La tesis positiva que se ha venido desarrollando en este análisis supone un cambio en el entendimiento que hasta ahora se ha tenido con respecto a la obligatoriedad de la jurisprudencia. De acuerdo con este cambio, tendría que considerarse que la inaplicación de la jurisprudencia podría haberse llevado a cabo a partir de una correcta observancia de la facultad de inaplicación, o bien, de manera incorrecta. La corrección o incorrección podría ser determinada por el órgano revisor. De este modo, por ejemplo, podría considerarse que la inaplicación es incorrecta cuando el operador no ofrece razones para justificar su decisión, o si se advierte que las razones que aduce son claramente inaceptables o irrazonables.

Por otro lado, no se desconoce la figura de la delegación de asuntos de competencia originaria del Pleno de la Corte a las Salas y a los Tribunales Colegiados, cuando sobre tales asuntos exista jurisprudencia al respecto, de acuerdo con la fracción III del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 13 de mayo de 2013. Podría argumentarse que si se admitiera la posibilidad de inaplicar la jurisprudencia, entonces la delegación a que se refiere el Acuerdo General Plenario Número 5/2013 quedaría prácticamente anulada, pues la razón de esa figura está fundada en la certeza que da el sistema de obligatoriedad de la jurisprudencia, en el sentido de que los Tribunales Colegiados resolverán los casos concretos observando irrestrictamente la jurisprudencia. No obstante, la inaplicación, lejos de anular el espíritu del acuerdo referido, podría racionalizarlo, pues, en este nuevo modelo, la Corte ejercerá aquella facultad conociendo de antemano que la autoridad de su jurisprudencia depende de las razones expresadas en ella y no sólo de la autoridad jerárquica que ostenta. Habrá muchos casos en los cuales los Tribunales Colegiados encontrarán buenas razones para seguir la jurisprudencia, pero habrá otros casos, seguramente minoritarios, en los que algún criterio jurisprudencial no sea convincente y el Tribunal Colegiado considere que resulta inconvencional o inconstitucional.

Tampoco se desconoce que mediante la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción –contenida en el artículo 107, fracciones V, último párrafo; y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Federal– sería posible que la Suprema Corte conociera de la posible inconstitucionalidad o inconvencionalidad de la jurisprudencia, por lo cual sería innecesaria la inaplicación. Al respecto, podría decirse que la solicitud del ejercicio de la facultad de atracción no es un deber irrestricto de los Tribunales Colegiados, pues la propia Constitución establece que se trata de una posibilidad a consideración del solicitante (establece que podrá, no que deberá). Por tanto, no hay incompatibilidad alguna entre ese mecanismo y la facultad de inaplicación de la jurisprudencia. Lo que sí se genera, a partir de este nuevo modelo es, desde luego, que los Tribunales Colegiados podrían no sentirse obligados a seguir, sin cuestionamientos, los criterios jurisprudenciales que les resulten obligatorios, sino que ahora han de considerarse lo suficientemente capaces para criticarlos y, eventualmente, inaplicarlos si tienen buenas razones –suficientes para derrotar las razones del criterio jurisprudencial– para considerar que tales criterios son violatorios de algún derecho humano de fuente constitucional y/o convencional.

Por las razones previamente apuntadas, me separo respetuosamente de las consideraciones de la mayoría en la presente acción de inconstitucionalidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de junio de 2015.

Este voto se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

V. DIPUTADOS DEL CONGRESO LOCAL DE DURANGO. REQUISITO DE SABER LEER Y ESCRIBIR PARA SER CANDIDATO A ESE CARGO (ARTÍCULO 69, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO).

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2013 Y SUS ACUMULADAS 28/2013 Y 29/2013, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL PARTIDO DEL TRABAJO.

En sesiones de ocho y diez de julio de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad al rubro citadas, en las que se examinó la constitucionalidad de diversos artículos impugnados de la Constitución Política del Estado de Durango.

Entre otros temas analizados, se presentó el relativo a determinar la constitucionalidad del artículo 69, fracción II, del citado ordenamiento, en tanto que establece como requisito para ser diputado local saber leer y escribir.

La mayoría del Tribunal Pleno decidió que el precepto impugnado es constitucional, toda vez que tiene una justificación objetiva y razonable que persigue una finalidad constitucionalmente válida, al buscar asegurar que, con el requisito de saber leer y escribir, quienes accedan a un escaño en la Cámara de Diputados de la entidad contarán con las herramientas necesarias para desempeñar el cargo y representarán así adecuadamente a sus electores.

Lo anterior tiene como fundamento la consideración de la importancia y complejidad de la función legislativa, que radica en el hecho de que de ella depende la adecuada protección de las prerrogativas y derechos de los gobernados, exige como herramienta necesaria el saber leer y escribir para poder desempeñar el cargo.

Además se afirma que el hecho de que quienes no cuenten con el nivel de instrucción requerido y, por ello, no puedan acceder al cargo, no significa que no sean representados, pues de conformidad con los artículos 40 y 41 constitucionales encontrarán representación en los Poderes de la Unión y los Poderes Estatales.

Incluso, se apoya tal consideración en cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía sobre la analfabetización, por las cuales se concluye que es muy pequeño el porcentaje de analfabetas en el Estado y, por tanto, son pocos los ciudadanos que pueden verse afectados por la restricción en comento.

Finalmente, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que este requisito, establecido por el Constituyente Local en ejercicio de su libertad de configuración, es un aspecto superable, ya que saber leer y escribir es una aptitud que puede adquirirse en cualquier momento.

Las razones que a continuación expongo señalan algunas singularidades que advierto en discrepancia con la opinión mayoritaria con base en la pregunta ¿qué alcances

tiene el requisito de saber leer y escribir como limitante al ejercicio del derecho a ser votado al cargo de diputado local?

Ha sido criterio de jurisprudencia de este Tribunal Pleno y de sus Salas, que un trato diferenciado se encontrará justificado siempre y cuando el mismo se dé "con el fin de avanzar en la consecución de objetivos admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales, o expresamente incluidos en ellas",¹ incluso se ha dicho que no se pretende llegar al extremo de exigir al legislador que persiga los objetivos constitucionalmente admisibles por los mejores medios imaginables, sino que basta con que la medida sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido.²

Así, se tiene que el artículo cuya validez se cuestiona establece como requisito para acceder al cargo de diputado el de saber leer y escribir, con lo que se distingue entre sujetos que han adquirido ciertas habilidades correspondientes a la educación básica, de las personas que no cuentan con tales conocimientos, impidiéndoles a estos últimos la posibilidad de acceder a un cargo de representación pública.

Por su parte, el artículo 35 de nuestra Carta Magna faculta al legislador ordinario para que establezca los requisitos que deben cumplir los aspirantes a cargos de elección popular; sin embargo, tal competencia encuentra sus límites en el respeto a las garantías constitucionales, como la de igualdad prevista en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

En su último párrafo, el artículo primero de la Constitución Federal prohíbe toda discriminación motivada, entre otras, por la condición social. Sin duda alguna el analfabetismo es una condición social ya que en muchos casos está asociada directamente a condiciones estructurales como lo son la pobreza, la marginación y, en general, la falta de condiciones dignas para que las personas puedan dedicarse a su instrucción desde temprana edad.

En mi opinión resulta impreciso concluir, como se hizo en la sentencia, que sólo aquel que sabe leer y escribir puede desempeñar adecuadamente su trabajo como legislador y, por consiguiente, que sólo de esta manera se representarán adecuadamente los intereses de los ciudadanos.

Lo anterior, pues no puede justificarse tal medida bajo el argumento de que el origen de la limitante pudiera considerarse útil para obtener un cierto estándar de calidad en los servidores públicos, pues, nuestro actual sistema jurídico democrático no exige que los aspirantes a cargos de elección popular posean determinadas capacidades técnicas o culturales para realizar el servicio, pues ello excluiría de la posibilidad de representar en el gobierno a ciertos sectores de la sociedad.

¹ Tesis jurisprudencial «1a./J. 55/2006» de la Primera Sala, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."

² Tesis P. VIII/2011 emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, bajo el rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

Aunado a ello, tal requisito no resulta idóneo para el fin que persigue, ya que nada garantiza que una persona que sabe leer y escribir, tiene mejores cualidades técnicas, administrativas, organizacionales o de cultura en general, que alguien que no posee tales conocimientos; en razón de que las condiciones de calidad buscadas pueden alcanzarse, entre otras formas, a través de instrumentos como la carrera legislativa o distintas exigencias ajenas a la materia de esta acción.

Es decir, no debe perderse de vista que la representatividad en una sociedad democrática no requiere de ciertas cualidades que distingan a sus miembros o que los coloquen en sectores determinados del ámbito técnico o académico, máxime que ello, como ya se ha dicho, no garantiza el adecuado desempeño de las funciones que le son encomendadas como legisladores, además de que la falta de conocimientos para leer y escribir, por lo general, es atribuible a la incapacidad del Estado para hacer frente adecuadamente al cumplimiento de las obligaciones de educación y no así, a los propios ciudadanos que carecen de tales conocimientos.

Sobre estas premisas, estimo que, de acuerdo con nuestro actual sistema jurídico de representación democrática, el criterio de igualdad que permite comparar a los sujetos que pretenden acceder a un cargo de elección popular, no puede ser otro que el de su condición como miembros de la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos, a efecto de que puedan representar a sus semejantes, sin distinguirlos por razón de sus conocimientos técnicos.

A mayor abundamiento, cabe señalar también que la medida señalada es discriminatoria incluso yendo más allá y preguntándonos ¿saber leer y escribir en qué idioma o lenguaje? Pues si asumimos que la medida se refiere a la lengua castellana ¿dónde quedarían las lenguas indígenas o los lenguajes como el de señas o el braille para las personas con discapacidad auditiva o visual?

Por tanto, el que la Constitución Estatal en su artículo 69, fracción II, prevea que para acceder al cargo de diputado se requiere saber leer y escribir, constituye un trato discriminatorio prohibido en el artículo 1o. constitucional, pues desde mi perspectiva no se persigue una finalidad constitucionalmente válida, en la medida en que nuestro sistema constitucional no precisa que los representantes de elección popular posean determinados conocimientos técnicos o culturales; además de que no resulta idónea para los fines que persigue, pues el saber leer y escribir tampoco garantiza organización, mejoramiento o excelencia en la función legislativa.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo I, junio de 2015, página 348.

Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 55/2006 y P. VIII/2011 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75 y Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, respectivamente.

I. EDUCACIÓN. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA DE EXPEDIR LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN ESA MATERIA, DE CONFORMIDAD CON LA LEY GENERAL DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE Y LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, VULNERA EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA DE UN CONGRESO LOCAL.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 38/2014. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 24 DE SEPTIEMBRE DE 2015. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticuatro de septiembre de dos mil quince.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito presentado el catorce de abril de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en la que solicitó la invalidez de los actos que más adelante se señalan y emitidos por los órganos que a continuación se mencionan:

Entidad, poder u órgano demandado:

- a) Gobernador del Estado de Oaxaca.
- b) Congreso del Estado de Oaxaca.

Norma general o acto cuya invalidez se demanda:

- La omisión de los demandados de armonizar el marco normativo estatal en materia educativa, al Decreto por el que se reforman los artículos 3o. en sus fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y se adicionó un párrafo

tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En la demanda se señalaron como antecedentes, los siguientes:

1. El diez de diciembre de dos mil doce, el presidente de la República, presentó ante el órgano legislativo competente (Mesa Directiva de la Cámara de Diputados), iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Carta Magna.

2. El once de diciembre de dos mil doce, la presidencia de la mesa directiva antes mencionada, turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Equidad y Género.

3. El veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 3o. y 7o. del Pacto Federal, y se adicionaron diversas disposiciones al numeral citado en primer término.

4. El once de septiembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación, y se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, la cual dispone en su artículo tercero transitorio, que los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y disposiciones aplicables a la materia, conforme al texto de la mencionada ley, lo cual deberá hacer dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

5. El diez de marzo de dos mil catorce, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de manera consensada con los afiliados a la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, suscribieron un acuerdo en el cual se dio inicio al proceso de reforma de la Ley de Educación para ese Estado.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora esgrimió, en síntesis, los siguientes:

Que el Congreso de la Unión está facultado para distribuir la función social educativa mediante las leyes que expida, proponiendo así un sistema de legislación coordinada a efecto de que los gobiernos locales, dentro de los lineamientos de carácter general que marquen las leyes expedidas, deberán

dictar las normas en materia de educación dentro del territorio nacional, de lo que se deduce, que las normas expedidas por las entidades federativas, deberán sujetarse a la ley general que en la materia, en especial expida el Congreso de la Unión.

Por tanto, sólo el Congreso de la Unión cuenta con las atribuciones para determinar la distribución competencial entre órdenes de gobierno de la función social educativa y el servicio profesional docente, y cada entidad federativa debe regular su legislación a partir de las atribuciones y contenidos específicos.

En el presente caso, se tiene que el Congreso de Oaxaca no ha realizado la armonización de sus leyes al mandato previsto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, lo cual se traduce en una omisión legislativa, que va en detrimento de lo establecido por el Congreso de la Unión.

Por tanto, de lo que se duele el Ejecutivo Federal, es de la omisión por parte del Congreso de Oaxaca, para expedir las disposiciones legales en el ámbito profesional docente, conforme al decreto por el cual se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el once de septiembre de dos mil trece.

Así, en el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se concede a los Congresos Estatales un periodo de seis meses posteriores a la entrada en vigor del decreto, el cual feneció el doce de marzo de dos mil catorce.

El demandante aduce que la omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en un tiempo razonable, o en el que se haya fijado de manera constitucional o legal un mandato concreto de legislar impuesto de manera expresa o implícitamente, por la Constitución Federal.

El demandante apoyó su concepto de invalidez en los criterios sustentados por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las controversias constitucionales 80/2004, 14/2005 y 88/2010 en los que se tocó lo referente a la omisión legislativa.

El Ejecutivo Federal arguye que el legislador puede señalar en la Ley General del Servicio Profesional Docente, los plazos a efecto de que las entidades federativas lleven a cabo determinadas acciones legislativas o administrativas, a efecto de garantizar la operación eficaz de la concurrencia en la materia educativa y de servicio profesional docente; por tanto, se debe entender

que el legislador local no puede violentar los términos de operación de una facultad concurrente que se ha definido expresamente por el legislador federal.

Por lo que, considera que la absoluta falta de legislación estatal en Oaxaca dentro del término legal que fue expresamente determinado por el orden federal, conculca las atribuciones constitucionales de ese nivel de gobierno, para operar de manera eficaz la concurrencia en la materia educativa y del servicio profesional docente, por tanto, al existir tal falta de legislación, se está en presencia de una omisión legislativa absoluta, ya que el Congreso del Estado de Oaxaca, pese a la obligación a la que se encuentra sujeto, no ha acatado lo estipulado en el transitorio tercero de la Ley General del Servicio Profesional Docente, máxime de que se le concedió un periodo de seis meses para legislar al respecto.

Se colige que la actitud contumaz del Congreso demandado y el vacío legislativo que se genera, actualizan una violación directa a la Constitución Federal, ya que se impide el ejercicio eficaz de las atribuciones y contenidos constitucionales, en materia educativa y del servicio profesional docente.

CUARTO.—Artículos constitucionales señalados como violados. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la parte actora estima violados son: 3o., fracciones III y VIII, 73, fracción XXV, 124 y 133.

QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de catorce de abril de dos mil catorce, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 38/2014, y por razón de turno, designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.

Mediante proveído de veintiuno de abril siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda, tuvo por presentado haciendo valer la presente controversia constitucional a Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República; y como demandados a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Oaxaca, a los cuales ordenó emplazarlos para que formularan su respectiva contestación; asimismo, ordenó dar vista al procurador general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera, quien se abstuvo de formular opinión.

SEXTO.—**Contestación de la demanda.** El **Congreso de Oaxaca**, en su contestación de demanda señaló, en síntesis, lo siguiente:

1. Que si bien el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, concede un plazo de seis meses para que los Estados armonicen su normativa en materia de educación a la ley general de la materia, el mencionado plazo resulta insuficiente, puesto que en el caso de Oaxaca, debido a que el Estado tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades indígenas, debe respetarse el derecho de la libre determinación y autonomía de los mismos, pues así lo garantiza el artículo 2o. de la Carta Magna, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas; por lo que, el demandado aduce que considerando esos factores, la emisión de la ley educativa, deberá ser emitida con pleno respeto a los derechos de los pueblos indígenas de esa ciudad.

Que el Poder Legislativo de Oaxaca, no ha violado los artículos 3o., fracciones III, VII y VIII, 73, fracción XXV y 133 del Pacto Federal, puesto que al haber expedido el legislador federal la Ley General del Servicio Profesional de Carrera, tiene incidencia en todos los órdenes jurídicos que integran la Federación, es decir, que el legislador federal ejerció la potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, puesto que se derivó de un mandato constitucional, con lo cual, no se desvirtúa la estructura del sistema federal.

Que no es cierto lo argumentado por la parte actora, puesto que en el supuesto caso, de que se haya infringido el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, la temporalidad que en el mismo se indica, no nace en un mandato constitucional.

Que su representada no está invadiendo las esferas competenciales de la Federación, toda vez que, en el caso concreto, se reclama la falta de dar trámite y expedir las leyes necesarias para adecuar el sistema educativo local a lo dispuesto por la Constitución General, Ley General de Educación y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Que la armonización legislativa debe entenderse como el proceso mediante el cual el derecho local debe asemejarse a las bases generales fijadas por el legislador federal, pero al mismo tiempo conservando la identidad propia como derecho local.

Que es cierto, que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, de manera consensada iniciaron el proceso de reforma de la Ley Estatal de Educación; sin embargo, el poder demandado arguye que el tiempo concedido para tal efecto resulta insuficiente dada la composición étnica plural de ese Estado, puesto que deben respetarse los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que contempla el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin que el retraso demandado, represente la desatención de la fecha límite de la expedición de la ley estatal armonizada con la ley general en materia de educación; puesto que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, en todo tiempo ha mostrado el interés de armonizar la legislación estatal con los estándares constitucionales.

Que si bien es cierto, la parte demandada incumplió con el plazo de seis meses para emitir la regulación estatal en materia educativa, la cual será armónica con la ley general, no implica una afectación a la esfera de competencia de los órganos del Estado, aunado —aduce— a que el sistema educativo federal surtirá todos sus efectos hasta el próximo año; asimismo, reitera que el supra citado plazo es insuficiente para legislar sobre la materia, sobre todo, por el grado de complejidad del territorio, debido a las características pluriétnicas que predominan en Oaxaca, puesto que se conforma por un aproximado de dieciséis grupos étnicos.

Que el retraso para legislar sobre la materia a nivel estatal, atiende a la mencionada pluralidad étnica; sin embargo, el Congreso Local se encuentra realizando actividades y gestiones, a fin de elaborar el marco normativo estatal en materia educativa.

2. Por su parte, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en su carácter de representante del gobernador del ese Estado, en contestación a la demanda arguyó lo siguiente:

Que el Ejecutivo del Estado de Oaxaca, no ha incurrido en ninguna omisión legislativa, por el contrario ha dado cumplimiento a las disposiciones constitucionales, en especial en lo que respecta a la consulta de los pueblos indígenas que se prevé en los artículos 1o. y 2o. del Pacto Federal.

Que el Constituyente Federal, ejerció su facultad de legislar en materia educativa, por lo que, modificó y adicionó diversas disposiciones federales, y expidió nuevas leyes federales en materia educativa; sin embargo, delegó al Legislativo Local la obligación de consultar a las comunidades indígenas que

habitan en Oaxaca, puesto que el inciso b) del artículo 2o. de la Carta Magna, establece los entes jurídicos que tienen la obligación de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar las prácticas de discriminación, para lo cual deberán establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas, así como el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Que el artículo 2o. constitucional, obliga a todos los niveles de gobierno a proporcionar, garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favorecerá la educación bilingüe e intercultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y la consulta de las comunidades indígenas; por tanto, como el Congreso Federal, no se reservó la obligación de consultar a los pueblos indígenas, esta es transmitida al Congreso Estatal, por lo que, deben ser las autoridades demandadas las que realicen la consulta en el territorio del propio Estado; sin embargo, –aduce– debido a la complejidad ortográfica, multiétnica y multilingüística del Estado de Oaxaca; aduce que el plazo de seis meses para emitir la legislación estatal en materia educativa es insuficiente, puesto que en ese Estado hay trece lenguas indígenas y de las cuales hay ciento setenta y seis variantes.

Niega que el gobernador del Estado de Oaxaca, haya incumplido con la obligación que le fue impuesta en el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, puesto que se ha cumplido con todos los mandatos previstos en la mencionada ley general, aunado a que se ha realizado una serie de actos positivos tendentes a poner en marcha el servicio profesional docente.

SÉPTIMO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del propio ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

OCTAVO.—**Solicitud de sobreseimiento.** Mediante escrito presentado el veintinueve de octubre de dos mil catorce Víctor Hugo Alejo Torres, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en la parte que interesa, hizo del conocimiento de esta Suprema Corte que el catorce de agosto del año en cita, el titular del Poder Ejecutivo del referido Estado, presentó ante el Congreso del Estado "La iniciativa de Ley de Educación para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca", para así abrogar la Ley Estatal de Edu-

cación, publicada en el Periódico Oficial del referido Estado, el nueve de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

En virtud de lo anterior, señala que las prestaciones demandadas al gobernador del Estado de Oaxaca, ya no existen; por lo que, la demanda de controversia constitucional, por lo que hace al citado gobernador, debe desecharse por notoriamente improcedente.

Mediante acuerdo, de veintinueve de octubre de dos mil catorce, se tuvo por presentado al promovente haciendo las manifestaciones y exhibiendo las documentales anexas a su escrito en comento.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo Federal y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

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

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** Por ser de estudio preferente se procede a analizar si la demanda fue promovida en forma oportuna.

Del análisis integral del escrito inicial de demanda, se advierte que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por medio del consejero jurídico Federal, reclama la omisión de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Oaxaca, en la emisión de legislación estatal en materia educativa, que se armonice a la reforma constitucional en esa materia, así como a la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Al respecto, es necesario señalar que los actos omisivos se generan cuando la autoridad no realiza los actos que a su competencia corresponde. Esta situación permanente de los actos omisivos no se subsana mientras no se actúe. Es decir, dicha situación se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así, a consecuencias que, constantemente se actualizan.

En este sentido, si el escrito inicial de demanda fue presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de abril de dos

mil catorce, y el plazo para la promoción de la demanda por actos omisivos se actualiza día a día, se concluye que, la controversia constitucional que nos ocupa, fue presentada oportunamente. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."¹

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

Desde esta perspectiva y sólo para el efecto de determinar la oportunidad de la demanda, sin prejuzgar sobre el fondo, si a la fecha de la presentación de la demanda, la parte actora manifestó que las referidas actuaciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo no se habían realizado, prevaleciendo un estado de omisión, ésta debe estimarse presentada en tiempo, en tanto, se insiste, el plazo para ello, se computa día a día, mientras subsista esa situación.

TERCERO.—Legitimación activa. Por la parte actora comparece Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, en representación del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien acreditó su cargo con copia certificada del nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, otorgado por el Ejecutivo Federal (foja 19 del expediente), quien cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, de conformidad con los artículos 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo,² 90,³ 94, párrafo noveno⁴ y 105, fracción II, inciso a),⁵ de la Constitución Federal.

¹ Novena Época. Registro digital: 183581. Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, materia constitucional, tesis P./J. 43/2003, página 1296: "El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

² "Artículo 6o.

"...

"A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

"VIII. ...

Por tanto, se estima que el Poder Ejecutivo Federal, cuenta con legitimación activa para promover esta controversia constitucional, ya que es uno de los órganos legitimados por el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal, para promover el presente medio de control constitucional, en términos de las normas que lo rigen.

Legitimación pasiva. Los entes demandados Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, cuentan con legitimación pasiva en la presente controversia constitucional, de conformidad con el citado artículo 105, inciso a) y 116⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.⁷

En representación del Poder Ejecutivo, compareció el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, lo que acredita con el nombramiento de

"Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia."

³ "Artículo 90. La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

⁴ "Artículo 94.

"...

"Los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad se sustanciarán y resolverán de manera prioritaria cuando alguna de las Cámaras del Congreso, a través de su presidente, o el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, justifique la urgencia atendiendo al interés social o al orden público, en los términos de lo dispuesto por las leyes reglamentarias."

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal."

⁶ "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. ..."

⁷ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

uno de diciembre de dos mil diez, otorgado por el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca (fojas 402 y 403 del expediente), por lo que, conforme a lo que establece el artículo 98 Bis⁸ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en relación con el artículo 49⁹ de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del referido Estado, se determina que cuenta con la representación que ostenta; y, el Poder Ejecutivo demandado, cuenta con legitimación para comparecer en la presente controversia, al ser uno de los poderes, a quien se le atribuyen los actos impugnados.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

Y, en representación del Poder Legislativo, compareció el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado y consejero jurídico del Estado de Oaxaca, lo que acreditaron con el acta de sesión ordinaria del primer periodo ordinario de sesiones, correspondiente al primer año de ejercicio legal de la LXII Legislatura Constitucional de veintiuno de noviembre de dos mil trece (fojas 163 a 177 del expediente); no obstante ello, el artículo 40 Bis, fracción II,¹⁰ de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, establece que el presidente de la Junta de Coordinación Política, tiene facultad para representar jurídicamente al Congreso del Estado. Por tanto, se determina que únicamente dicho presidente y no así el consejero jurídico, es quien cuenta con la representación que ostenta; y, el Poder Legislativo cuenta con legitimación para comparecer en la presente controversia, al ser uno de los poderes, a quien se atribuyen los actos impugnados.

⁸ "Artículo 98 Bis. La función de consejero jurídico del Gobierno del Estado estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo que para tal efecto establezca la ley, ejerciendo la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, en los términos que señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, así como otorgar apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"Como titular de la dependencia, estará una persona que se denominará consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien para su nombramiento deberá cumplir con los requisitos establecidos en la ley."

⁹ "Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la gubernatura, así como otorgar el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte."

¹⁰ "Artículo 40 Bis. El presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes:

"...

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, mediante escrito presentado el veintinueve de octubre de dos mil catorce, señaló que se ha subsanado la omisión legislativa reclamada al gobernador del Estado de Oaxaca, por lo que, lo procedentes es desechar por improcedente la presente controversia constitucional, en relación con el mencionado ente jurídico.

Dicho argumento debe **desestimarse**, toda vez que, la determinación relativa a si existe o no la omisión reclamada es una cuestión que involucra el fondo del asunto y, en consecuencia, será al resolver precisamente el fondo, cuando se determine si existe o no tal omisión.

Lo anterior, debido a que en reiteradas tesis, este Alto Tribunal ha sostenido que las causas de improcedencia propuestas en los juicios de amparo, deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional, se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia, hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.

Se expresó una mayoría de ocho votos respecto de la propuesta del cuarto, relativo a las causales de improcedencia.

Lo anterior tiene apoyo en la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro: 193266

"Instancia: Pleno

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo X, septiembre de 1999

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 92/99

"Página: 710

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra

"II. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que resulten necesarias; ..."

una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

QUINTO.—**Análisis de fondo.** El presidente de la República, considera que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Oaxaca, al no emitir la legislación estatal en materia educativa, en el plazo de seis meses, de conformidad con el artículo tercero transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, violan los artículos 3o., 40, 41, 73, fracción XXV, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para examinar los conceptos de invalidez planteados por el actor, es necesario precisar el marco jurídico aplicable en materia de educación, dado que, en el año dos mil trece se aprobó una importante reforma constitucional educativa.

En efecto, el veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a los artículos 3o. y 73, fracción XXV, que disponen:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 9 de febrero de 2012)

"Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"Además:

"a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que

correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

(Reformada, D.O.F. 9 de febrero de 2012)

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

(Adicionado [N. de E. reformado] primer párrafo, D.O.F. 12 de noviembre de 2002)

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

"a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

"b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las

relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

(Adicionada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

"a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

"b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

"c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

"La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa

comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de esta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

"Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

"La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

"La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

"La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"XXV. **Para establecer el Servicio Profesional Docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución**; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; **así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.**"

Es necesario señalar que, además, en los artículos transitorios de dicho decreto de reforma, se dispuso lo siguiente:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. El Ejecutivo Federal someterá a la Cámara de Senadores las ternas para la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del instituto.

"Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes:

"I. Dos nombramientos por un periodo de cinco años;

"II. Dos nombramientos por un periodo de seis años, y

"III. Un nombramiento por un periodo de siete.

"El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores.

"Para la conformación de la Primera Junta de Gobierno del Instituto, el Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Senadores cinco ternas para que de entre ellas se designen a los cinco integrantes que la constituirán. La presentación de ternas en el futuro corresponderá a la renovación escalonada que precisa el párrafo segundo de este artículo.

"El primer presidente de la Junta de Gobierno del instituto durará en su encargo cuatro años."

"Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente decreto."

"En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el Órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del instituto, y las de la presidencia por el presidente de la Junta de Gobierno."

"Cuarto. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del instituto que se crea en los términos del presente decreto."

"Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

"I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

"II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y

"III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

"a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de Gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

"b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y

"c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

"Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión."

"Sexto. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto."

Como se aprecia del marco constitucional, la materia de educación sufrió una importante reforma, pues, si bien, ya se trataba de una materia concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, a partir de dicha reforma se estableció, en el referido artículo 3o., **con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República**, que el Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios; asimismo, con la finalidad de garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual, será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con atribuciones para evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; y, se incorporó el servicio profesional docente, otorgando al Congreso Federal la facultad para expedir la ley reglamentaria que contenga los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación (artículos 3o., fracción III y 73, fracción XXV).

En esa medida, es relevante partir de que, como se advierte de su texto y se corrobora de la iniciativa, así como de los dictámenes de la Cámara de Origen (de Diputados) y la Revisora (de Senadores), que le dieron origen, dicha reforma constitucional tuvo como eje primordial una mayor calidad en la educación del país y, para ello, por un lado, se establece el servicio profesional docente y, por otro, se fortalece al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

En efecto, del proceso legislativo correspondiente se tiene que el presidente de la República, envió iniciativa de reforma al artículo 3o. constitucional, para establecer a nivel nacional las bases de creación del servicio profesional docente, y se otorguen al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional, para la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Precisando que, en el marco de la concurrencia, existente en la materia de educación, se faculte al órgano legislativo federal para expedir las leyes correspondientes.

Asimismo, del dictamen de la Cámara de Origen, se advierte que, se destaca la importancia de la educación como pilar de la sociedad, por lo que, a lo

largo de los años se han aprobado diversas reformas constitucionales, con el fin de consolidarla a la educación como un derecho social y más aún, un derecho fundamental. En esa medida, en dicho dictamen se señala que: "con la presente iniciativa en estudio, el Estado Mexicano se encuentra ante la responsabilidad y obligación de establecer los mecanismos idóneos para estructurar una política educativa que transforme el sistema educativo actual, resolviendo y enfrentando los problemas que le aquejan. Con la finalidad de dar un paso adelante en el desarrollo de la educación, con la propuesta de modificación al artículo 3o. constitucional, se logra ese objetivo, bajo las siguientes directrices: I. Servicio profesional docente. La iniciativa en dictamen contempla como eje principal, implementar el servicio profesional docente, la importancia que tiene este punto es la de establecer a nivel nacional las bases del ingreso, promoción y permanencia de los docentes en el servicio educativo. El crear un servicio profesional es en función del desempeño, la formación, capacitación y actualización del docente. ... Para lograr lo anterior, se tiene que realizar toda una estructura de evaluación en la actividad docente, que contribuya a incentivar el desarrollo profesional del mismo. Considerando que la evaluación es 'el proceso mediante el cual comparamos lo que queremos (la utopía de la calidad) y lo que tenemos (la realidad de calidad que contamos) con el fin de tomar decisiones conducentes a alcanzar la calidad.'. Esta calidad educativa es lo que la sociedad reclama para las nuevas generaciones, evaluando desde una perspectiva sistemática educativa, a través de la práctica cotidiana del ejercicio profesional docente, lo que permitirá una clara proyección educativa. ... La iniciativa en estudio, considera que es importante que el sistema educativo, permita valorar los conocimientos y las aptitudes del docente que se encuentre en activo o sea aspirante, asimismo, bajo el esquema de valoración se establecerán las promociones en función del conocimiento, aptitudes y antigüedad que reconozcan la labor del encargado de la enseñanza de la niñez y la juventud mexicana. ... el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado. II. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Para hacer efectiva la reforma propuesta, se requiere de un instituto dotado de autonomía, que se encargue de valorar y adecuar el sistema educativo nacional. En ese orden de ideas, para hacer funcional el sistema educativo, se deben considerar los parámetros de evaluación que aportarán los conocimientos del educando y del docente, así como, la función estatal del desarrollo de políticas educativas. El principal fundamento es el desarrollo de las acciones necesarias para elevar la calidad de la educación, entendida ésta, como una perspectiva relativa y dinámica, con una tendencia asociada con la superación y la mejora continua. En esa tesitura, anteriormente se había pensado en crear un organismo administrativo, que fungiera como principal instrumentador de esas políticas, es así que el 8 de agosto de 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación,

el decreto por el que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para satisfacer la imperiosa necesidad de cumplir con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. ... Si bien, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2012, se modificó al instituto para darle mayores herramientas para el cumplimiento de su objeto, es necesario que estas funciones se lleven a cabo con plena autonomía e independencia, como máxima autoridad en la materia. Por ello, esta Comisión Dictaminadora, coincide con la reforma planteada en la iniciativa en análisis, mediante la cual se pretende adicionar una fracción IX al artículo 3o. de nuestra Constitución Política para efectos de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se convierta en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, coadyuvante de las políticas y acciones educativas y del diseño de programas. En ese sentido, con la autonomía constitucional del instituto se podrá consolidar la política del Estado y su rectoría en la educación, ya que los estudios e indicadores servirán de sustento en el diseño de estrategias, con la finalidad de que se logre la homogeneidad de las autoridades educativas federales y locales, consolidando una plena coordinación entre estos entes, a fin de cumplir las expectativas de calidad del sistema educativo. Al dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se le otorgarán las características esenciales de las que goza todo órgano constitucional autónomo y que consisten en: * Ser creados de forma directa por el Texto Constitucional; * Contar con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada; * Llevar a cabo funciones esenciales dentro de los Estados Modernos; y, * Si bien no se encuentran jerárquicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones son revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país. En otras palabras, consolidar al instituto como un órgano constitucional que fortalezca el Sistema Educativo Nacional contribuyendo a mejorar la calidad de dicho proceso con la participación de todos los factores que intervienen –docentes, educandos, Estado, autoridades, programas, métodos y financiamiento–. ... En ese sentido, era necesario complementar esta reforma facultando al Congreso de la Unión, para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua, a través de la reforma a la fracción XXV del artículo 73 de nuestra Constitución Política. ... Finalmente, para incrementar los niveles de calidad y equidad del sistema educativo en México, resulta fundamental no sólo optimizar los sistemas de formación inicial y permanente de los educadores, sino también favorecer la mejora constante de su desempeño, como una condición para el ejercicio de la profesión. Por ello, la importancia de la presente reforma para otorgar las bases constitucionales, que permitirán consolidar la educación en México para las generaciones futuras, a través de la modificación de los marcos normativos secundarios inherentes al proyecto educativo del Estado."

En la misma línea, el dictamen de la Cámara Revisora, respecto de la minuta enviada por la de Origen, señala que: "Después de realizar un estudio de la minuta en análisis, estas Comisiones Dictaminadoras concuerdan con el proyecto de decreto de reforma constitucional contenido en la minuta sujeta a dictamen, por las razones siguientes: La importancia que para la sociedad mexicana tiene la educación, se refleja en cuanto que el derecho a recibirla, fue una de las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el Poder Constituyente reunido en Querétaro, como parte de los derechos sociales, que finalmente fueron plasmados en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ... la función social educativa es una tarea que debe realizar el Estado, donde de manera concurrente participan la Federación, los Estados y los Municipios, mediante una estructura que actualmente involucra los planes, programas y métodos educativos, y la participación de los educandos, educadores, autoridades educativas, instituciones educativas del Estado y de particulares, así como las instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía, que en su conjunto constituyen el Sistema Educativo Nacional. ... elevar la calidad educativa del país es una de las principales tareas que el Estado Mexicano debe atender, más cuando según los datos que se desprenden de indicadores internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), el nivel de conocimientos y habilidades de nuestros estudiantes, en comparación con sus pares de otros países, indican que es impostergable adoptar las medidas necesarias para reducir la alta proporción de estudiantes que demuestran un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias, situación que resulta particularmente relevante en alumnos que provienen de hogares en situación de pobreza. ... El compromiso que ahora tiene que enfrentar el país del siglo XXI es la calidad educativa, debiéndose entender por ésta, la mejora del conjunto de herramientas cognoscitivas y culturales que adquieren los alumnos en la escuela, de forma que les permita insertarse adecuadamente en el mercado laboral, con la perspectiva de mejorar progresivamente sus condiciones de vida. ... **El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.** En este contexto, resulta evidente que entre las medidas que se requieren implementar para abatir el rezago en la calidad educativa, comienzan por tener un claro diagnóstico del nivel educativo que prevalece en las diversas regiones y estratos del país por lo que es necesario que una instancia experta sea quien, con plena autonomía, independencia, transparencia, objetividad, pertinencia y atendiendo a los principios de diversidad e inclusión, diseñe y realice las mediciones que correspondan, para la evaluación de los procesos, componentes y resultados del sistema educativo nacional en los diversos niveles de enseñanza obligatoria. En este sentido se comparten las razones expuestas en el dictamen que se analiza, por las que se estima conveniente que el Instituto Nacional para la Evaluación de la

Educación goce de autonomía constitucional para el desarrollo de estas tareas. ... Sin duda, la labor que desempeñe el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, será importante para determinar las fortalezas y debilidades del sistema educativo, permitiendo adoptar las acciones necesarias para mejorar de manera continua la calidad y equidad en la educación. Se coincide con la Colegisladora, en dotar de autonomía constitucional al referido instituto, pues se estima que, con ello, se dará orden en el desarrollo de la evaluación del sistema, propiciando al mismo tiempo la necesaria colaboración entre las diversas autoridades que intervienen en el adecuado desempeño de la función educativa. ... **Servicio profesional docente.** De igual modo, se comparten las consideraciones de la Colegisladora, en cuanto conceden especial importancia a la creación de un servicio profesional docente, donde el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción del personal magisterial, así como del personal directivo y de supervisión que forman parte del sistema educativo público, se encuentren regulados mediante normas claras, que tomen en cuenta el desempeño, los méritos y las cualidades que se necesitan para desempeñar un cargo en el servicio profesional docente, lo anterior con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Sin duda la profesionalización del personal magisterial se verá fortalecida, en la medida en que el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción de quienes formen parte del sistema profesional docente, sea resultado de procesos de evaluación objetivos, que aseguren la satisfacción plena de los requisitos para desempeñar la función magisterial, así como los cargos de dirección y supervisión, lo que brindará mayor certeza de que los educandos recibirán los conocimientos que requieren para su adecuado desarrollo intelectual y físico, por maestros que tendrán el perfil idóneo y plena capacidad para impartir educación, de forma que fomenten el desarrollo de las capacidades y habilidades de sus alumnos, con lo que se asegura el cumplimiento de los objetivos constitucionalmente asignados a la función educativa. Se advierte que el sistema de reconocimiento para docentes, basado en incentivos económicos y otros que muestren el aprecio social a los maestros, así como la posibilidad de acceder a un desarrollo profesional dentro del sistema, servirá como un instrumento que estimulará la dedicación de los docentes para procurar un aprendizaje efectivo de sus alumnos, lo que sin duda redundará en un aumento en la calidad educativa y el mejor desarrollo de quienes forman parte del sistema profesional docente. En este sentido se concuerda con lo señalado en la minuta en análisis, cuando se dice que: '... el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente, consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado'. Por otra parte, se coincide con la colegisladora, en cuanto a que debe quedar precisado en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

será facultad del Congreso de la Unión, establecer el servicio profesional docente, en términos del artículo 3o. de nuestra Carta Magna, así como el sentido y orientación que el Congreso de la Unión debe dar a las leyes que distribuyan el ejercicio de la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios, pues es menester que dichas leyes aseguren el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad, es decir, atendiendo a los objetivos que se precisan en la fracción II del artículo 3o. del Texto Fundamental. ... IV. Cambios a la minuta. No obstante las coincidencias, en cuanto a las propuestas de reforma constitucional que en materia educativa han sido aprobadas por la colegisladora, se estima pertinente establecer claramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación del Estado para garantizar la calidad de la educación que se encuentra constreñido a proporcionar en los niveles de educación básica y media superior. En este contexto, es necesario que existan las bases constitucionales, que den sustento al sentido que deberán tener los diversos aspectos que intervienen en la educación, es decir, la infraestructura educativa, recursos materiales, recursos humanos, pedagógicos y de organización, los cuales deberán ser orientados por el Estado, de forma que se garantice el máximo logro académico y de aprendizaje de los alumnos. Lo anterior no se contrapone con la intención que se advierte en los cambios propuestos por la colegisladora, sino por el contrario, robustecen el compromiso que el Poder Legislativo tiene para con todos los usuarios del Sistema Educativo Nacional, en el sentido de asegurar que existan las condiciones constitucionales y normativas, que sirvan para garantizar los máximos niveles de calidad en la educación que tienen el derecho de recibir los alumnos de nuestro país, con el fin de que éstos puedan alcanzar los máximos niveles de desarrollo académico, cultural, intelectual y profesional, tanto en beneficio propio, como de la sociedad de la que forman parte. Por estas razones, se estima conveniente adicionar un párrafo tercero al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se consigne expresamente que el Estado deberá garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. De igual modo, se considera necesario que en la fracción II del citado precepto constitucional, se agregue un inciso d) donde se disponga como uno más de los criterios que deberá orientar la educación, el que ésta sea de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos. Asimismo, se estima conveniente señalar, que en la determinación de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República, el Ejecutivo Federal considere la opinión de los maestros, por lo que se propone incluir a éstos en la parte conducente de la fracción III

del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se propone la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que coordinará el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, situación que obedece a que la connotación del sistema resulta acorde con las diversas partes que definirán la evaluación de los diversos componentes del Sistema Educativo Nacional, situación que se reflejaría en la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

Ahora bien, en cumplimiento a la reforma constitucional de mérito, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece, de la que destaca, en lo que a este caso interesa, lo siguiente:

"Título primero
"Disposiciones generales

"Capítulo I
"Objeto, definiciones y principios

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige el servicio profesional docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio.

"Las disposiciones de la presente ley son de orden público e interés social, y de observancia general y obligatoria en los Estados Unidos Mexicanos.

"El marco normativo aplicable en las entidades federativas se ajustará a las previsiones de esta ley. Los servicios de educación básica y media superior que, en su caso, impartan los Ayuntamientos se sujetarán a la presente ley. Las autoridades educativas locales deberán realizar las acciones de coordinación necesarias con los Ayuntamientos.

"La presente ley no será aplicable a las universidades y demás instituciones a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Consejo Nacional de Fomento Educativo y organismos que presten servicios equivalentes en las entidades federativas, ni a los institutos de educación para adultos, nacional y estatales."

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto:

"I. Regular el servicio profesional docente en la educación básica y media superior;

"II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del servicio profesional docente;

"III. Regular los derechos y obligaciones derivados del servicio profesional docente, y

"IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el servicio profesional docente."

Adquiere especial relevancia, para resolver el presente asunto, referir también lo que, en lo que interesa, se dispone en la normativa transitoria del decreto por el que se expidió dicho ordenamiento:

Transitorios

"Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan a este decreto."

"Tercero. Los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor."

También el once de septiembre de dos mil trece, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a la Ley General de Educación, de las que destaca:

"Artículo 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

"Constituyen el sistema educativo nacional:

"...

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"III. El servicio profesional docente."

"Artículo 11. La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, en los términos que la propia ley establece.

"Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"I. Autoridad educativa federal, o secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la administración pública federal;

"II. Autoridad educativa local al Ejecutivo de cada uno de los Estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y (sic)

"III. Autoridad educativa municipal al Ayuntamiento de cada Municipio;

"IV. (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013).

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"V. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al organismo constitucional autónomo al que le corresponde:

"a. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;

"b. Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior, y

"c. Las demás atribuciones que establezcan la Constitución, su propia ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VI. Autoridades escolares, al personal que lleva a cabo funciones de dirección o supervisión en los sectores, zonas o centros escolares. ..."

"Capítulo II

"Del federalismo educativo

"Sección 1. De la distribución de la función social educativa

"Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

(Adicionado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el servicio profesional docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;

" ...

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo;

" ...

"XIV. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

"Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

"I. Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"II. Proponer a la secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la secretaría;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida;

(Reformada, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

(Adicionada, D.O.F. 10 de junio de 2013)

"VI Bis. Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VII. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la secretaría y demás disposiciones aplicables.

"Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VIII. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y

"IX. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

"Artículo 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

"I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"I Bis. Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"II Bis. Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán

sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"...

"XIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

"El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13."

"Artículo 15. El Ayuntamiento de cada Municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.

(Adicionado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que impartan, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del Ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales.

"El gobierno de cada entidad federativa y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Artículo 16. Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente. ..."

De igual modo, es pertinente referir, además, en lo que al caso interesa, las disposiciones transitorias del decreto de reforma a la Ley General de Educación:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto."

"Tercero. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento."

"Cuarto. La información contenida en el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas formará parte, en lo conducente, del Sistema de Información y Gestión Educativa.

"La Secretaría de Educación Pública deberá tomar las medidas conducentes para llevar a cabo la migración de la información al citado sistema, mismo que se regulará y organizará conforme a las disposiciones y lineamientos que expida dicha dependencia."

"Noveno. Con el propósito de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación obligatoria, en el marco de las disposiciones que regulan el servicio profesional docente, las autoridades educativas federal y locales, adecuarán su normativa de naturaleza laboral y administrativa, debiendo dejar sin efectos la que se oponga o limite el cumplimiento de dicha obligación."

"Décimo. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor del presente decreto deberá estar en operación en todo el País el Sistema de Información y Gestión Educativa que incluya, por lo menos, la información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas."

"Décimo segundo. A efecto de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación, las autoridades educativas deberán proveer lo necesario para revisar el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos."

Así pues, tales ordenamientos constituyen el marco bajo el cual deben actuar las autoridades educativas a nivel federal y local, **debiendo estas últimas, ajustar sus leyes a lo que prevén las Leyes Generales del Servicio Profesional Docente y de Educación, siguiendo lo que, para efectos de**

la operatividad de esta legislación, se prevé en las disposiciones transitorias.

Por tanto, como se advierte, la materia de educación es concurrente, correspondiendo al orden federal, con la finalidad de unificar y coordinar la función educativa en el país, dictar los lineamientos generales, en términos del artículo 3o. constitucional, no sólo a través de la expedición de la Ley General de Educación, sino además, actualmente, también de la relativa al servicio profesional docente y de la concerniente al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Siendo que, **el orden local debe ajustar sus leyes a dichas normas generales.** Para que, de esta manera, se cuente con un sistema educativo **nacional**, en el que, la calidad de la educación es el eje principal de todo el sistema.

Por otra parte, conviene transcribir los restantes preceptos de la Constitución Federal, que el promovente estima vulnerados, los cuales son:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

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

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXV. Para establecer el servicio profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así

como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; ..."

"Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Los artículos precitados, en esencia, establecen lo siguiente:

- El artículo 40 consagra la voluntad innegable del Estado Mexicano para constituirse como una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos.
- El numeral 41, estipula el ejercicio de su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados.
- La fracción XXV del artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para establecer el servicio profesional docente, así como para crear leyes en las cuales se distribuya entre los niveles de gobierno el ejercicio de la función educativa.
- El artículo 124 estatuye las facultades reservadas al Estado.
- Por su parte el precepto 133 establece la supremacía constitucional.

En esta medida, los Congresos Estatales deben emitir, en el marco de sus competencias, la legislación estatal en materia educativa, cuyo marco normativo deberá ser armónico con la reforma constitucional en la materia, **así como con la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley General de Educación**. Así, la causa esencial que sostiene el reclamo planteado consiste en la omisión de expedir las disposiciones estatales en materia educativa que cumplan con los parámetros establecidos en la Carta Magna y en la Ley General del Servicio Profesional Docente. Esto, al parecer del Poder Federal actor, genera la transgresión del propio orden constitucional, ante la desatención de la adecuación normativa ahí exigida.

En relación con actos de esa naturaleza, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver las controversias constitucionales 80/2004¹¹ y 88/2010,¹² sostuvo que la inconstitucionalidad por omisión legislativa se refiere a las violaciones a la Constitución, derivadas no de una acción, sino de una omisión del legislador en su función primordial, esto es, expedir leyes.

Al respecto, precisó que la inconstitucionalidad por omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en un tiempo razonable, o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar impuesto, expresa o implícitamente, por la Constitución, o bien, cuando al expedir una ley dicta una regulación no acorde con la Constitución, por haber omitido previsiones que la Norma Suprema exigía. Por eso señaló que la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional. Es decir, que la omisión legislativa puede ser absoluta o parcial; la primera, se da ante la ausencia total de una ley cuya emisión se prevé en el marco constitucional; la segunda, cuando el legislador al dictar una ley en ejercicio de su facultad constitucional, lo hace en forma deficiente o incompleta.

Asimismo, esta Suprema Corte expuso que en nuestro sistema jurídico, debe estimarse que el legislador ordinario ha recibido del órgano reformador de la Constitución, determinados mandatos, contenidos en la Norma Constitucional, por lo que, no sólo cuenta con la facultad o autorización, sino que está obligado a crear las leyes necesarias para darle plena eficacia a las disposiciones constitucionales y, ante su inactividad, debe considerarse que se transgrede la supremacía constitucional y, aún más, cuando con ese silencio

¹¹ Resuelta en sesión de catorce de julio de dos mil cinco.

¹² Resuelta en sesión de al catorce de junio de dos mil doce.

se llega a originar una situación jurídica contraria a la Constitución, esto es, con motivo de las consecuencias que de esa inactividad se deriven.

Por tanto, se añadió que la falta de desarrollo de mandatos constitucionales, de legislar dentro del plazo que establece el propio órgano reformador de la Constitución, incluso sobre la base de plazos razonables, también origina una omisión legislativa que transgrede la Constitución, al estarse ante un mandato expreso al legislador secundario para expedir una ley que exige ser observado, pues de lo contrario, se conculca la supremacía constitucional y se impide su plena eficacia.

Consideraciones que, en esencia, se contienen en la resolución relativa a la controversia constitucional 14/2005, que dio origen a la tesis de jurisprudencia P/J. 11/2006,¹³ que establece:

"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.—En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades —de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo—, y de omisiones —absolutas y relativas—, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."

¹³ Pleno. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

Trasladando esas consideraciones al caso, a efecto de verificar si se actualiza o no la omisión legislativa alegada, es necesario reiterar que, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de febrero de dos mil trece, se reformaron los artículos 3o., fracciones III, VII y VIII,¹⁴ y 73, fracción XXV,¹⁵ se adicionó un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Federal, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, otorgando al Congreso de la Unión, la facultad para expedir las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios; asimismo, con la finalidad de garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

En este sentido, como se señaló en el artículo tercero transitorio del decreto, como parte integrante de la Norma General, se fijó un mandato expreso para que el Congreso de la Unión, expidiera la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las reformas a la Ley General de Educación, para lo cual se otorgó un plazo de seis meses, a partir de la fecha de publicación de ese decreto (26 de febrero de 2013).

En cumplimiento a tal obligación, el Congreso de la Unión, el once de septiembre de dos mil trece, publicó el decreto por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de **la Ley General de Educación, y se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente**.

En tal sentido, los artículos terceros transitorios, tanto del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos preceptos de la Ley General de Educación, como del decreto por el que se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, se obligó a los Congresos Locales a legislar sobre la materia, para lo cual, el marco normativo de la misma **deberá ser armónico con la reforma constitucional en materia de educación y las leyes generales**. Los citados transitorios son del siguiente tenor:

Ley General de Educación

"Tercero. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento."

¹⁴ Precepto transcrito con anterioridad.

¹⁵ Precepto transcrito con anterioridad.

Ley General del Servicio Profesional Docente

"Tercero. Los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor."

De lo anterior, se colige **una facultad de ejercicio obligatorio dirigida al legislador estatal para adecuar sus ordenamientos y proveer lo relativo, respecto a la materia educativa.** No obstante, el legislador del Estado de Oaxaca y el Ejecutivo de ese Estado, a la fecha, no han emitido la legislación que le corresponde; por lo que, se advierte un incumplimiento de su obligación legal.

Así, dado que a la fecha de resolver la presente controversia constitucional, no ha sido expedida por la Legislatura Local la ley estatal que reglamente la materia educativa, cuyo marco normativo deberá estar armonizado con la reforma constitucional, es evidente que **es existente la omisión de que se acusa a los demandados** y que, esta omisión implica una violación al propio artículo 3o. de la Constitución Federal, y a lo dispuesto en los respectivos artículos terceros transitorios, de los decretos publicados el once de septiembre de dos mil trece, mediante los cuales se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente y se reformó la Ley General de Educación, en tanto que dichos transitorios, obligan al legislador local, para que en un plazo máximo de seis meses, emita la legislación educativa, la cual, como se ha dicho, deberá armonizar su marco normativo con los decretos mencionados; por lo anterior, se evidencia la omisión legislativa de la que se duele el actor.

Así, se actualiza la omisión legislativa absoluta de competencia obligatoria, atribuible en principio al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, quien interviene de manera determinante en la formación de leyes, en términos de los artículos 50, fracciones I y II,¹⁶ 51, 52, 53, 58¹⁷ y 59, fracciones II, L

¹⁶ "Artículo 50. La facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador del Estado."

¹⁷ "Artículo 51. La discusión y aprobación de las leyes se hará con sujeción a las disposiciones de esta Constitución y la normatividad del Congreso del Estado; todas las iniciativas serán turnadas a las comisiones competentes para ser dictaminadas de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica y el Reglamento Interior del Congreso.

"El gobernador del Estado podrá presentar una iniciativa de reforma constitucional y hasta dos iniciativas de ley o decreto con carácter preferente; lo deberá hacer durante los primeros quince días naturales de cada periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado. Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas y votadas por el Pleno antes de que concluya el periodo.

y LIII,¹⁸ de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca.

"Si las comisiones a las que se turnaron las iniciativas preferentes no presentan el dictamen correspondiente en el plazo de treinta días naturales, la Mesa Directiva del Congreso formulará excitativa pública para que lo hagan en los siguientes diez días. En caso de que no presenten el dictamen, la mesa directiva presentará la exposición de motivos de la iniciativa como dictamen y lo someterá a consideración del Pleno del Congreso del Estado, para que éste lo discuta y vote a más tardar en la siguiente sesión del mismo periodo ordinario, en los mismos términos y condiciones que prevea la ley.

"En el caso de que la mesa directiva no cumpla con lo establecido en el párrafo anterior, sus integrantes dejarán de ejercer ese cargo, con independencia de las sanciones que para los diputados prevé la Constitución."

"Artículo 52. En la discusión de los proyectos de leyes y decretos, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la presente Constitución."

(Reformado, P.O. 15 de enero de 1983)

"Artículo 53. En el proceso de elaboración, promulgación y publicación de las leyes o decretos se observarán las reglas siguientes:

(Adicionada, P.O. 15 de abril de 2011)

"I. El estudio, dictaminación, discusión y aprobación de una iniciativa se realizará conforme a esta Constitución y la normatividad del Congreso;

(Reformada, P.O. 15 de abril de 2011)

"II. Aprobado un proyecto de ley o decreto, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones, lo publicará inmediatamente, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado;

(Reformada, P.O. 15 de abril de 2011)

"III. Si las tuviere lo devolverá dentro del término de 15 días. De no hacerlo procederá a la promulgación y publicación inmediatas.

"...

"Si el Legislativo insiste en mantener su proyecto original, éste quedará firme con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes; el Ejecutivo procederá a su promulgación y publicación inmediatamente, de conformidad con lo establecido en esta Constitución.

"El Ejecutivo del Estado no podrá vetar las resoluciones del Congreso cuando éste ejerza funciones de Colegio Electoral o de Gran Jurado, lo mismo que cuando el Congreso del Estado declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios del Estado por delitos oficiales; tampoco podrá vetar la legislación orgánica del Poder Legislativo ni los decretos que convoquen a periodos extraordinarios de sesiones; y ..."

"Artículo 58. Todo proyecto que sea aprobado definitivamente será promulgado por el Ejecutivo en la siguiente forma:

"N.N. Gobernador (aquí el carácter que tenga, si es constitucional, interino, etc.) del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a sus habitantes, hace saber:

"Que la Legislatura del Estado ha tenido a bien aprobar lo siguiente:

"La (aquí el número ordinal que le corresponda) Legislatura del Estado, decreta:

"(Aquí el texto de la ley o decreto).

"Lo tendrá entendido el gobernador del Estado y hará que se publique y se cumpla. (Fecha y firma del presidente y secretarios).

"Por tanto, mando que se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"(Fecha y firma del gobernador y el secretario del despacho)".

¹⁸ "Artículo 59. Son facultades del Congreso del Estado:

"...

"II. Expedir leyes reglamentarias y ejercer las facultades que le otorga la Constitución General de la República;

"...

En efecto, el plazo de seis meses otorgados a las entidades federativas, para adecuar sus legislaciones a lo que establecen tanto Ley General del Servicio Profesional Docente como la Ley General de Educación, **feneció el doce de marzo de dos mil catorce**, por lo que, a la fecha de esta resolución, es evidente que ha transcurrido en exceso dicho plazo, sin que, de las constancias de autos se haya demostrado que se hubiera emitido la legislación correspondiente; consecuentemente, como ya se adelantó, es existente e inconstitucional la omisión de que se acusa a las autoridades demandadas.

En este sentido, debe hacerse hincapié en que, la omisión que se ha acreditado violenta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como ya ha sido establecida en diversos asuntos y que dieron lugar a las tesis **P./J. 13/2006** y **P./J. 12/2006**, mismas que pueden ser citadas de manera análoga y, cuyos rubros son los siguientes:

"FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE)."¹⁹

"PREDIAL MUNICIPAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA DE LOS CONGRESOS LOCALES RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGA-

"L. Cumplir con las obligaciones legislativas que le impone la Constitución Federal y las que le impongan las leyes generales:

"...

"LIII. Legislar sobre todos los servicios públicos, oficiales y particulares dentro del Estado."

¹⁹ Texto: "La reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete a los artículos 17 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tuvo como objetivo primordial el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. Para lograr lo anterior, en los artículos primero y segundo transitorios de dicha reforma el Poder Reformador de la Constitución impuso la obligación, por mandato constitucional, a todos los Estados de la República, de adecuar sus Constituciones y leyes locales a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, a más tardar el dieciocho de marzo de mil novecientos ochenta y ocho. En este tenor, todos los Estados de la República contaban con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio a cargo de los órganos legislativos estatales, ya que mediante la citada reforma constitucional, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizar determinada conducta –la adecuación de sus Constituciones y leyes secundarias–, con la finalidad de lograr un correcto desarrollo de sus funciones. Cabe señalar que en este tipo de facultades o competencias los órganos legislativos locales no tienen opción de decidir si lo hacen o no, pues existe una obligación expresa en ese sentido. Por tanto, el hecho de que los indicados órganos no cumplan con ese mandato en el término de un año, computado a partir de la vigencia del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete, constituye una omisión legislativa absoluta, que genera una violación constitucional directa."

CIÓN IMPUESTA EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA DE 1999, AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, VULNERA TANTO AL CITADO DISPOSITIVO TRANSITORIO COMO AL PROPIO PRECEPTO CONSTITUCIONAL.¹²⁰

No debe pasar desapercibido que las autoridades demandadas han señalado la realización de diversas gestiones encaminadas a emitir la legislación local en la materia, siendo las siguientes:

a) Del Legislativo demandado:

1. Foros de análisis y discusión hacia la construcción de la Ley Estatal Educativa;

2. Convocatoria suscrita por el Gobierno del Estado la Legislatura Local y la sección XXII del Sindicato;

3. Declaración Política del Estado, de la Legislatura Local y de la sección XXII;

4. Ante-proyecto de la Ley de Educación del Estado de Oaxaca;

5. Foros sectoriales.

b) Por parte del Ejecutivo Local:

1. Reuniones del subsecretario de Educación Media Superior y el coordinador nacional del Servicio Profesional Docente, con representantes de IEPO;

2. Reunión nacional con autoridades educativas estatales sobre evaluación complementaria o adicional para el concurso de ingreso a la educación básica;

²⁰ Texto: "La facultad conferida a las Legislaturas Estatales en el citado precepto transitorio del decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, para que en coordinación y a propuesta de los Municipios respectivos adopten las medidas conducentes sobre la actualización de los valores unitarios del suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, constituye una facultad de ejercicio obligatorio en tanto deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución Federal. En ese sentido, el hecho de que algún Congreso Local que haya recibido la propuesta relativa no se pronuncie al respecto, vulnera tanto al artículo quinto transitorio señalado como al propio 115 constitucional, pues con dicha omisión absoluta se impide que las disposiciones de la Carta Magna sean plenamente eficaces."

3. Convocatorias públicas y abiertas a los egresados de las Instituciones Públicas Formadoras de los Profesionales;

4. Convocatoria a egresados de escuelas normales.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera, que si bien se han realizado diversas gestiones a efecto de emitir la norma local en materia educativa, lo cierto es, como ya se señaló, que no han expedido la norma que regirá en materia de educación en el Estado de Oaxaca, ajustándola a las reformas constitucionales y legales en la materia, de ahí que, no ha cumplido con la obligación, que la legislación general le impuso sobre el particular. Por tanto, no es dable considerar que las gestiones o trámites realizados sean suficientes para tener por cumplida la obligación constitucional del legislador local, puesto que la emisión de la norma, a la par, de ser de expedición obligatoria, es necesaria para cumplir con el mandato legal a efecto de no contravenir la Constitución Federal.

Tampoco es óbice, lo señalado por el Congreso y gobernador, ambos del Estado de Oaxaca, en el sentido de que en el presente caso, se debe consultar a los pueblos indígenas del Estado para la emisión de la reforma legal a la que está obligado, y que por ello, no le es posible la emisión de la ley relativa; toda vez que, precisamente por las cuestiones que pudiera implicar la reforma de mérito, en las leyes generales, se estableció un plazo prudente de seis meses, para dar cumplimiento con el mandato de emitir legislación estatal en materia educativa.

Esto, aunado a que, de la fecha en que se vencieron, los seis meses (12 de marzo de 2014) a la fecha en la que se emite la presente resolución, han transcurrido ocho meses, sin que se haya emitido la legislación respectiva; esto es, que de la fecha en la que inició su obligación, a la fecha en la que se resuelve este asunto, ha transcurrido **más de un año** (un año seis meses), tiempo suficiente para que los poderes demandados hubieran desahogado las consultas que señalan y hubieran emitido la legislación correspondiente.

Por otra parte, en atención a lo manifestado por parte del Gobierno del Estado de Oaxaca, mediante escrito de veintiocho de octubre de dos mil catorce, en el sentido de que ha subsanado la omisión legislativa reclamada, por lo que, lo conducente es desechar por improcedente la presente controversia constitucional, en relación con el mencionado ente jurídico.

Debe decirse que no se actualiza la aludida cesación de efectos de los actos que se le imputan, toda vez que, la iniciativa presentada por parte del

governador del Estado de Oaxaca, no provoca tal cesación de efectos de los actos impugnados, ya que, la sola presentación de la iniciativa, es el inicio del proceso legislativo; sin embargo, si bien al haber presentado la iniciativa referida el gobernador del Estado, sin ser el único a quien corresponde dicha iniciativa, de alguna forma ha realizado el acto que tenía a su alcance para subsanar la omisión legislativa impugnada, lo cierto es que, para tener por subsanada la omisión que se acusa es necesario expedir **y publicar** la legislación respectiva, a efecto de que entren en vigor las reformas en materia educativa, esto es, emitir en su totalidad la ley, de acuerdo a los respectivos artículos terceros transitorios de los decretos publicados el once de septiembre de dos mil trece, mediante los cuales se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente y se reformó la Ley General de Educación, en relación con el decreto de reformas a la Constitución General en materia educativa, publicado en el mismo medio oficial, el veintiséis de febrero de dos mil trece.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, relativo al análisis de fondo.

Por tanto, resulta fundado el argumento de la parte actora y se actualiza una violación a los artículos 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los respectivos artículos terceros transitorios de los decretos publicados el once de septiembre de dos mil trece, mediante los cuales se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente y se reformó la Ley General de Educación; lo cual, redunda también en una violación al artículo 133 de la Constitución Federal.

SEXTO.—Efectos. Frente a la conclusión alcanzada, con fundamento en los artículos 41, fracciones IV y V y 45, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, y con la finalidad de salvaguardar el orden jurídico en la entidad federativa, este Tribunal Pleno tomando en consideración que el plazo otorgado para emitir la legislación en materia de educación ha transcurrido en exceso, determina que el Congreso del Estado de Oaxaca, a más tardar, en su siguiente periodo de sesiones, que inicia el quince de noviembre y concluye el quince de abril, de conformidad con los artículos 42 y 46 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 7 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de ese Estado, **legisle y emita** la regulación estatal en materia educativa, con la participación que corresponde al Ejecutivo del Estado, adecuando su marco normativo a lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley General de Educación; y una vez hecho esto, el Ejecutivo del Estado conforme a sus competencias deberá promulgar y publicar dicha legislación, esto a fin de subsanar la omisión legislativa.

Finalmente, se precisa que la presente ejecutoria surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Oaxaca.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, relativo a los efectos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara fundada la presente controversia constitucional, en contra de la omisión legislativa de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca, la cual deberá subsanarse mediante la emisión de la regulación correspondiente, a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones del Congreso del Estado de Oaxaca que inicia el quince de noviembre de dos mil quince, en los términos especificados en el último considerando de la presente ejecutoria, y en la inteligencia de que esta declaración surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso de dicho Estado.

TERCERO.—Publíquese la presente resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda, y a la legitimación activa y pasiva.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva

Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros: Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra y por la improcedencia de la controversia constitucional para impugnar omisiones legislativas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo. Los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros: Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, y reservó el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 13/2006 y P/J. 12/2006 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, páginas 1365 y 1532, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de diciembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 2 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la exposición de las razones del Constituyente Permanente en relación con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, se observa que el modelo constitucional adopta en su artículo 28 la concepción del Estado Regulador, entendido como el modelo de diseño estatal insertado para atender necesidades muy específicas de la sociedad postindustrial (suscitadas por el funcionamiento de mercados complejos), mediante la creación de ciertas agencias independientes –de los órganos políticos y de los entes regulados– para depositar en éstas la regulación de ciertas cuestiones especializadas sobre la base de disciplinas o racionalidades técnicas. Este modelo de Estado Regulador, por regla general, exige la convivencia de dos fines: la existencia eficiente de mercados, al mismo tiempo que la consecución de condiciones equitativas que permitan el disfrute más amplio de todo el catálogo de derechos humanos con jerarquía constitucional. Ahora, la idea básica del Estado Regulador, busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo a través del artículo 89, fracción I, constitucional. Este diseño descansa en la premisa de que esos órganos, por su autonomía y aptitud técnica, son aptos para producir normas en contextos de diálogos técnicos, de difícil acceso para el proceso legislativo, a las que puede dar seguimiento a corto plazo para adaptarlas cuando así se requiera, las cuales constituyen reglas indispensables para lograr que ciertos mercados y sectores alcancen resultados óptimos irrealizables bajo la ley de la oferta y la demanda. Pues bien, al introducirse el modelo de Estado Regulador en la Constitución, se apuntala un nuevo parámetro de control para evaluar la validez de los actos y normas de los órganos constitucionales autónomos, quienes tienen el encargo institucional de regular técnicamente ciertos mercados o sectores de manera independiente únicamente por referencia a racionalidades técnicas especializadas, al gozar de una nómina propia de facultades regulatorias, cuyo fundamento ya no se encuentra en la ley ni se condiciona a lo que dispongan los Poderes clásicos.

P./J. 46/2015 (10a.)

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo,

Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 46/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de enero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. FACULTAD DE DISTRITACIÓN. ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 19, NUMERAL 2, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS).

II. PARIDAD DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTÁN OBLIGADAS A DESARROLLAR LOS PRINCIPIOS RELATIVOS EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATOS A LEGISLADORES LOCALES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, EN TÉRMINOS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SIN CONSTREÑIRLAS A UN DISEÑO DETERMINADO (VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, NUMERAL 2, Y 140, NUMERALES 2 Y 3, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS).

III. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PREVÉ LA OBLIGACIÓN DE LOS ESTADOS DE INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, ASÍ COMO LAS BASES, LAS REGLAS Y LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUB-REPRESENTACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 25 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS).

IV. COALICIONES. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 117, NUMERAL 1, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS).

V. CAPACITACIÓN ELECTORAL, INTEGRACIÓN Y UBICACIÓN DE CASILLAS, ASÍ COMO DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LAS

MESAS DIRECTIVAS. LAS FUNCIONES RELATIVAS CORRESPONDEN A LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES, EN VIRTUD DE LA COMPETENCIA DELEGADA CONSTITUCIONALMENTE, HASTA EN TANTO NO SEAN REASUMIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO NOVENO TRANSITORIO DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS).

VI. DERECHO DE RÉPLICA EN MATERIA ELECTORAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES SÓLO TIENEN COMPETENCIA CONSTITUCIONAL PARA REGULAR SU EJERCICIO DURANTE UN PROCESO ELECTORAL EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN LOCALES (PERIÓDICOS O REVISTAS) Y PARA LAS CUESTIONES Y PROCESOS ELECTORALES LOCALES (VALIDEZ DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2015 Y SUS ACUMULADAS 37/2015, 40/2015 Y 41/2015. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS Y MORENA. 31 DE AGOSTO DE 2015. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA ICAZA. SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARÍAS.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escritos recibidos el dos y tres de julio de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; el cuatro de julio de dos mil quince, en el domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de esta Suprema Corte; y el seis de julio de dos mil quince, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; Carlos Navarrete Ruiz, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática, diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas y Martí Batres Guadarrama, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, promovieron acción de inconstitucionalidad, solicitando la invalidez de la norma general que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada:

a) Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.

b) Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.

Norma general impugnada:

La Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, específicamente, los artículos 19, numeral 2, 23, numeral 2, 25, numeral 1, fracciones II y III, 117, numeral 1, y 140, numerales 2 y 3, así como los artículos noveno y décimo transitorios.

SEGUNDO.—Los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes son, en síntesis, los siguientes:

a) Inconstitucionalidad del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas (Morena)

El precepto impugnado, al establecer que "de conformidad con la Ley General de Instituciones, la distritación electoral deberá ser aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional, antes de que inicie el proceso electoral", transgrede lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, pues el Congreso del Estado invade la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución.

Del mismo modo, resulta violatorio de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, y 116, fracciones II y IV, inciso b), de la Constitución Federal, que facultan al Instituto Nacional Electoral para determinar la geografía electoral.

b) Inconstitucionalidad de los artículos 23, numeral 2 (Partido de la Revolución Democrática, diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado y Morena), y 140, numerales 2 y 3 (Morena), de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Los preceptos impugnados resultan violatorios del artículo 1o. de la Constitución Federal, que establece los principios de igualdad y no discriminación, pro persona y progresividad, al tiempo que obliga al ejercicio de un control de convencionalidad, conforme a los cuales debe interpretarse siste-

mática y funcionalmente el derecho a la participación política; pues no garantizan el principio de paridad de género horizontal a nivel de Ayuntamientos.

El artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana prevé que "la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente, la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes, y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana."

El principio de paridad de género tiene su origen en la adopción de acciones afirmativas y medidas antidiscriminatorias por parte del Estado Mexicano, como consecuencia del reconocimiento de las enormes diferencias que persisten en el acceso de las mujeres a la representación política en los poderes públicos y del cumplimiento de compromisos internacionales respecto de los derechos de las mujeres, los cuales responden a un principio de justicia social y a una lógica redistributiva del poder formal en razón del género.

En este contexto, el Congreso del Estado de Zacatecas pretende retroceder en el avance que ha tenido la entidad en relación con los derechos de las mujeres, sin argumentar por qué la paridad horizontal no se contempla en la etapa de postulación y registro de candidaturas del proceso electoral. Al no encontrarse obligados por una norma, los partidos políticos inobservarán, como hasta ahora, tales derechos, lo cual incidirá en el número de candidatas en los Ayuntamientos.

La paridad vertical y horizontal a nivel municipal es un mandato constitucional y convencional ineludible; su efectividad debe ser garantizada, sin cuestionamientos, en el próximo proceso electoral local.

Como resultado de un proceso de lucha y pugna histórica de las organizaciones de mujeres en el Estado desde el proceso de reforma dos mil dos mil trece, la Ley Electoral estatal, en dos mil nueve, previó la alternancia en el registro de candidaturas en un porcentaje de sesenta sobre cuarenta –lo cual constituye un antecedente directo de la paridad vertical–, así como las fórmulas de postulación y sustitución por género, tanto para diputados, como para Ayuntamientos, y la negativa de registro por incumplimiento a estos postulados.

Sin embargo, ello no redundó en un incremento de la presencia de las mujeres en los Gobiernos Municipales, pues, a la fecha, sólo uno de los cincuenta y ocho Ayuntamientos que conforman el Estado cuenta con una pre-

sidenta municipal, lo que equivale al uno punto setenta y dos por ciento de representatividad femenina en el principal cargo a este nivel, y es indicativo de que el principio de paridad entre los géneros no se ve reflejado de manera sustantiva.

El criterio seguido por el legislador local es discriminatorio para las mujeres, particularmente, porque, de forma consuetudinaria, los partidos políticos han desarrollado prácticas de exclusión hacia ellas en este rubro; sin que pueda aducirse como argumento que, en todo caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido jurisprudencia al respecto, y que sólo resta hacerla efectiva al momento del registro, pues, con ello, el Estado Mexicano incumple con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar, en sus tres órdenes y niveles de gobierno, los derechos humanos, en especial, el derecho de las mujeres a ser votadas en un cincuenta por ciento de las candidaturas a presidencias municipales en alternancia horizontal.

De igual forma, los preceptos impugnados transgreden el artículo 4o. de la Constitución Federal, que prevé el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres –a que se refieren las tesis 1a. XLI/2014 (10a.) y 1a. CLXXVI/2012 (10a.), de rubros: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO." y "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES."–, y asegura con ello el cumplimiento del principio de paridad entre los géneros en candidaturas federales y locales, establecido en el párrafo segundo de la base I del artículo 41 de la propia Constitución.

Esta última disposición, por lo mismo, también se ve vulnerada, sin que pueda entenderse limitada a la postulación de candidatos a legisladores y no a presidentes municipales y demás integrantes de los Ayuntamientos, dado que la paridad entre los géneros conlleva la adopción de medidas eficaces para alcanzar un plano de igualdad en la participación política de hombres y mujeres, perceptible desde cualquier punto de vista bajo el que se examine la postulación y el registro de candidaturas a los diversos cargos de elección popular.

En este sentido, el voto particular formulado por la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, en el expediente identificado con el número SUP-REC-36/2013, señala que la paridad de género en la postulación de candidatos al cargo de presidente municipal, desde un punto de vista horizontal o transversal, encuentra respaldo en los tratados internacionales de dere-

chos humanos de los que el Estado Mexicano es parte, pues la participación de las mujeres en los asuntos públicos y la igualdad en el acceso a los cargos públicos han sido reconocidas tanto en el sistema universal, como en el interamericano de protección de derechos humanos.

La omisión en que incurre el Congreso del Estado de Zacatecas, al no prever expresamente en los artículos que se combaten la paridad horizontal, no garantiza la postulación paritaria de las candidaturas en sus dos dimensiones, impidiendo hacer efectivo el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad, a efecto de preservar un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno, tal como lo ha reconocido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las tesis 6/2015 y 7/2015, de rubros: "PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES." y "PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL."

Conforme a la última de las tesis, el derecho a la participación política debe ejercerse en condiciones de igualdad, en términos de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; y, 1, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4, inciso j), y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; de tal modo que los partidos y las autoridades garanticen la paridad de género en la postulación de candidaturas municipales desde una doble dimensión: por una parte, deben asegurar la paridad vertical, con la postulación de candidatos de un mismo Ayuntamiento para presidente, regidores y síndicos municipales en igual proporción de géneros y, por otra, desde un enfoque horizontal, deben asegurar la paridad en el registro de esas candidaturas entre los diferentes Ayuntamientos que conforman un Estado. A través de esta perspectiva dual, se logra un efecto útil y material del principio de paridad de género, lo que permite cumplir, de manera efectiva e integral, con las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Por tanto, el Congreso Estatal no emitió las normas impugnadas conforme al control de constitucionalidad y de convencionalidad a que se encuentra obligado el Poder Legislativo, a fin de dar a los términos de una disposición jurídica un significado acorde con las normas de superior jerarquía.

En efecto, además de los preceptos de la Constitución Federal y los tratados internacionales, referidos en la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el artículo 28 de la Carta Demo-

crática Interamericana obliga a que los Estados promuevan "la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países, como elemento fundamental para la promoción y ejercicio de la cultura democrática".

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a cada uno de los Estados parte a respetar y garantizar a los individuos todos los derechos humanos sin distinción alguna, de ahí que, por un lado, el artículo 3, los comprometa a asegurar a hombres y mujeres la igualdad formal y sustantiva y, por otro, el artículo 26 establezca que "todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. Al respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

El Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer, en la recomendación general 23, señaló que las mujeres se ven excluidas de la vida política y del proceso de adopción de decisiones públicas. En dos mil seis, manifestó su preocupación por el reducido número de mujeres en cargos de dirección municipales y recomendó a México fortalecer acciones para aumentarlo e introducir "medidas especiales de carácter temporal, a fin de acelerar las gestiones para facilitar el ascenso de las mujeres a puestos de liderazgo". En dos mil doce, reconoció los avances del Estado Mexicano para que las mujeres participen en la vida política y recomendó dar cumplimiento al marco jurídico electoral en el plano estatal, derogando las disposiciones discriminatorias y sancionando la inobservancia de las cuotas de género.

Como puede advertirse, la obligación de los órganos electorales de instrumentalizar la paridad vertical y horizontal a nivel municipal es correlativa del derecho a la participación política en condiciones de igualdad. Para cumplir con el deber constitucional y convencional de construir una democracia incluyente, es necesario tutelar el principio de paridad de género.

La Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente identificado con el número SUP-REC-85/2015, sostuvo: "Al no encontrarse obligados por las reglas que rigieron la obligación de los partidos políticos locales a postular candidaturas al cargo de presidencia municipal, la Comisión Local (Comisión Estatal Electoral de Nuevo León) estaba impedida para rechazar solicitudes de registro que no se ajustaran a alguna medida de paridad horizontal y, como consecuencia lógica, también lo está para obligar a los institutos políticos a ajustar sus postulaciones a la paridad horizontal con reglas que no fueron jurídicamente preestablecidas."

De este modo, al no garantizarse en la legislación electoral del Estado de Zacatecas la paridad horizontal, la autoridad estará impedida para hacerla efectiva y, con ello, vulnerará el principio de equidad en las candidaturas a presidencias municipales con enfoque paritario.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y acumuladas, indicó que la paridad constituye un fin no sólo constitucionalmente válido, sino constitucionalmente exigido y, al efecto, precisó que "para el debido cumplimiento de dicho mandato, es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un tratamiento preferente a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado y que, por su naturaleza, deben ser de carácter temporal."

En virtud de lo anterior, deben invalidarse los preceptos que se impugnan, por violación al principio de alternancia y paridad de género, y ordenarse el establecimiento de acciones afirmativas en el marco de la nueva Ley Electoral estatal, en términos de las tesis P/J. 68/2009, P/J. 15/2010 y P/J. 16/2010, de rubros: "RECUENTO DE VOTOS EN SEDES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL. LA OMISIÓN LEGISLATIVA QUE INCUMPLE EL MANDATO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IV, INCISO L), CONSTITUCIONAL, ACTUALIZA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGA AL LEGISLADOR ORDINARIO A SUBSANAR LA DEFICIENCIA DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL ESTATAL."; "OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE REGULACIÓN DEL LÍMITE DE SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL PARTIDO DOMINANTE EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO."; y, "OMISIÓN LEGISLATIVA. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LAS SANCIONES QUE DEBAN IMPONERSE ANTE LAS FALTAS EN MATERIA ELECTORAL ES UNA OMISIÓN CLASIFICABLE COMO RELATIVA EN COMPETENCIA DE EJERCICIO OBLIGATORIO."

c) Inconstitucionalidad del artículo 25, numeral 1, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas (Morena)

El precepto impugnado transgrede lo dispuesto por los artículos 54, fracción V, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 15, numeral 3, 17, numeral 2, y 28, numeral 2, incisos a), b) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al establecer que al partido político que hubiese participado con candidatos, cuando menos, en trece distritos electorales uninominales, así como en las fórmulas por listas plurinominales, y haya obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le será asignado por el principio de

representación proporcional el número de curules necesarias hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios en la Legislatura sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que en ningún caso exceda de dieciocho diputados del mismo partido; así también que, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, deduciéndose el número de diputados de representación proporcional necesario para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en este supuesto.

Como puede advertirse, se imponen mayores requisitos que los previstos en la Constitución para que un partido político pueda contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

d) Inconstitucionalidad del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas (diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado)

En el artículo segundo transitorio, fracción I, incisos a) y f), del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley general que regulara los partidos políticos nacionales y locales, en la que se establecerían las normas, plazos y requisitos para su registro legal, y su intervención en los procesos electorales federales y locales, así como el sistema de participación electoral de los partidos políticos, a través de la figura de coaliciones.

Al respecto, la Ley General de Partidos Políticos que, de conformidad con su artículo 1, es de orden público y de observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, y distribuir las competencias entre la Federación y las entidades federativas, entre otros, respecto de formas de participación electoral a través de la figura de las coaliciones, prevé, en su artículo 85, numeral 4, que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro, según corresponda.

En este sentido, el Congreso del Estado de Zacatecas, al establecer en el artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral, que los partidos políticos nacio-

nales o estatales con registro, que participen por primera vez en una elección local, no podrán hacerlo en coalición, se excedió en el rango de prohibición y lo empató sin distingo a los partidos políticos nacionales con registro ante el Instituto Nacional Electoral y a los partidos políticos con registro ante el Instituto Electoral Estatal, violando con ello los derechos y prerrogativas que, conforme al artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución, derivan del registro como partido político nacional, así como los derechos político-electorales de los ciudadanos a participar en los procesos electorales a través de los partidos políticos nacionales bajo la figura de coalición para todos los cargos de elección popular que encuentran sustento, además, en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 2 y 21); la Carta Democrática Interamericana (artículos 3, 6, 7, 23 y 26); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 16, numerales 1 y 2, y 23, numerales 1, incisos a) y c), y 2); la Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (artículo 1); la "Declaración del Milenio" (artículos I, numeral 1, y V); la "Declaración de Quebec"; y, el Acuerdo de Constitución del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, en relación con los estatutos de dicho instituto [artículo IV, numeral 2, inciso b)].

En relación con lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe número 48/00, relativo al caso 11.166, *Walter Humberto Vásquez Vejarano contra Perú*, ha señalado que la participación de los ciudadanos en el gobierno constituye el fundamento y soporte sin los cuales la democracia no puede existir; que el derecho de participación política permite una gran variedad de formas de gobierno; y que una sociedad política que permita la plena realización de los derechos humanos no puede existir sin una estructura democrática. Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Yatama contra Nicaragua*, destacó la importancia de la participación política y sostuvo la existencia de un vínculo inextricable entre el principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de derecho.

Este último criterio resulta obligatorio para el Estado Mexicano, conforme a la tesis P/J. 21/2014 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

Sin embargo, el Congreso del Estado de Zacatecas incumplió con su responsabilidad de interpretar los derechos humanos bajo los principios de indivisibilidad y progresividad, en perjuicio de la libre participación de los partidos políticos nacionales, los cuales tienen derecho a formar alguna de las coali-

ciones que autoriza la ley (parciales, totales o mixtas), al imponer una prohibición carente de razonabilidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

El precepto impugnado también vulnera el principio de igualdad en la contienda, conforme al cual deben celebrarse elecciones libres y justas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, y sin mayor obstáculo que el cumplimiento de los requisitos previamente establecidos, en las mismas condiciones, de acuerdo con el carácter que ostente cada una de las opciones políticas. Así pues, en términos de la tesis P./J. 92/2009, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO ESTATAL. EL ARTÍCULO 69 A DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT, QUE LES PROHÍBE COALIGARSE O FUSIONARSE DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN INMEDIATA POSTERIOR A SU REGISTRO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA CONTIENDA.", sólo debe aplicar a los partidos políticos con registro estatal.

Durante la próxima contienda electoral, al momento de solicitar el registro de la participación bajo la figura de coalición, los actuales partidos políticos de reciente creación habrán cumplido, en su caso, con lo que establece la Ley General de Partidos Políticos, pues, de acuerdo con los plazos del proceso electoral federal, éste concluirá, a más tardar, la última semana del mes de agosto del año de la elección.

De esta forma, la armonización de la normativa electoral estatal a la reforma constitucional en materia político-electoral fue hecha de manera parcial, ya que el Congreso del Estado sólo acató lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, al derogar los artículos correspondientes del Código Penal Local.

Sin perjuicio de lo expuesto, se solicita hacer una interpretación conforme del artículo que se combate, de modo que la prohibición o limitante que prevé no implique menoscabo a la libertad, pluralidad y democracia.

e) Inconstitucionalidad de los artículos noveno y décimo transitorios de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas (Morena)

De acuerdo con el artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numerales 1o. y 4o., de la Constitución Federal, corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos que establecen la Constitución y las leyes, para los procesos electorales federales y locales, la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.

A medida que los procesos electorales se han institucionalizado, la capacitación ha ido ocupando un lugar importante en las actividades de los orga-

nismos electorales. Cada elección implica la movilización de vastos recursos humanos, permanentes y no permanentes, sin cuyo concurso no sería posible la realización de un proceso electoral.

El objetivo de la capacitación es mejorar el desempeño de los operadores electorales. Un indicador importante de la situación en que se encuentran los procesos electorales en nuestro país y del nivel de institucionalización de los organismos electorales son los cursos de especialización en temas cada vez más específicos y técnicos, desde reformas electorales hasta informática electoral.

Pues bien, el Congreso del Estado de Zacatecas, al establecer, en el artículo noveno transitorio de la Ley Electoral, que las funciones de capacitación electoral de integración y ubicación de las casillas, así como la designación de los funcionarios de las mesas directivas, en el proceso electoral de dos mil dieciséis, delegadas al Instituto Electoral Local, en virtud del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia político-electoral, se mantendrán de esta forma hasta en tanto no sean reasumidas por el Instituto Nacional Electoral, se excede en el ejercicio de sus atribuciones para legislar sobre esta materia, pues dicha disposición ya se encuentra prevista en el artículo octavo transitorio del referido decreto.

Lo mismo ocurre con el artículo décimo transitorio de la citada Ley Electoral, pues, en relación con el derecho de réplica, el artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Federal, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, sujeta su ejercicio a los términos que disponga la ley, correspondiendo al Congreso de la Unión, conforme a la fracción IV del artículo tercero transitorio de dicho decreto, legislar al respecto; sin que el que esto último se encuentre pendiente, faculte al Congreso Estatal para emitir regulación sobre el particular.

TERCERO.—Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 1o., 2o., 4o., 6o., 9o., 14, 16, párrafo primero, 17, 35, fracciones I, II y III, 36, fracción III, 39, 40, 41, 54, fracción V, 73, fracción XXIX-U, 115, párrafo primero, base I, 116, fracciones II y IV, incisos a), b), c), d), g), h), i) y j), 124 y 133 de la Constitución Federal; 1, numerales 1 y 3, 2, 3, 14, 16, 21, 22, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 3 y 7 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Carta Democrática Interamericana; 1, 2, 8, 16, numeral 1, 23, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 4, inciso j), y 5

de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

CUARTO.—Mediante proveído de tres de julio de dos mil quince, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, a la que correspondió el número 36/2015 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora Icaza para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por acuerdos de tres y seis de julio de dos mil quince, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 37/2015, 40/2015 y 41/2015, promovidas por diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas y Morena, y tomando en consideración que, entre estas últimas y la mencionada en primer término, existe coincidencia en cuanto a la norma general impugnada, ordenó turnar los expedientes al citado Ministro y hacer la acumulación correspondiente.

En auto de siete de julio de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas para que rindieran sus informes, así como a la procuradora general de la República para que formulara el pedimento correspondiente; y solicitó al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión en relación con las acciones.

QUINTO.—El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, en su informe, expuso, esencialmente, lo siguiente:

a) En relación con la inconstitucionalidad de los artículos 23, numeral 2, y 140 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resultan infundados los conceptos de invalidez planteados por los accionantes, pues el Congreso del Estado no sólo cumplió con el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, sino también con los artículos 3, numerales 3, 4 y 5, y 25, numeral 1, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos, y 232, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —este último en relación con el artículo segundo transitorio, fracción II, inciso h), del Decreto de reformas a la Constitución, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce—, los cuales obligan a los partidos políticos a garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores fede-

rales y locales –no así respecto de Ayuntamientos–, y a determinar y hacer públicos los criterios que adopten para tal efecto.

En la especie, no se actualizan los supuestos de una omisión legislativa, derivados de las tesis I.4o.A.24 K (10a.), I.4o.A.63 A (10a.) y I.4o.A.21 K (10a.), de títulos y subtítulos: "INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN LEGISLATIVA. ELEMENTOS QUE DEBEN ACREDITARSE PARA SU CONFIGURACIÓN."; "OMISIÓN LEGISLATIVA. LA CONSISTENTE EN LA FALTA DE CREACIÓN DE UN MECANISMO DE DEFENSA AL INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES PARA IMPUGNAR EXPRESAMENTE EL ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE CUENTAS BANCARIAS, ES CONSTITUCIONAL."; y, "OMISIÓN LEGISLATIVA. SU CONCEPTO.", ya que:

1. No existe mandato constitucional, convencional o legal específico que obligue a las Legislaturas de los Estados a establecer un parámetro o mecanismo distinto al que se ha referido.

2. En el artículo 43, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, se prevén las bases generales del principio de paridad en los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, las cuales se desarrollan, entre otros, en los artículos 7, numeral 4, 18, 28, numeral 1, 36, numeral 7, 52, numeral 1, fracción XXVI, 140, 149, numeral 3, 153, numeral 1, fracción I, 315, numerales 1 y 2, y 339, numeral 3, de la Ley Electoral Local, que no sólo garantizan la paridad en las candidaturas a legisladores locales, sino también a los Ayuntamientos, al tiempo que establecen reglas claras para que los partidos salvaguarden este principio; al igual que en diversos preceptos de la Ley Orgánica del Instituto Electoral Estatal, como el artículo 27, fracción LXXXVII, que faculta a dicho instituto para hacer cumplir las disposiciones legales relacionadas con la paridad entre los géneros en las postulaciones de candidaturas a cargos de elección popular hechas por los partidos políticos.

Sin que pase inadvertido el contenido de las tesis 6/2015 y 7/2015, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubros: "PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES." y "PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL.", pues éstas sólo obligan a aplicar el principio de paridad en el registro de las candidaturas respectivas, mas no a legislar sobre paridad horizontal o transversal, al no existir disposición constitucional o legal en este sentido para el ámbito municipal.

La intención del Constituyente, desde la reforma de dos mil dos –que impuso una cuota de género en un porcentaje de setenta sobre treinta–, la reforma de dos mil siete –que elevó dicho porcentaje a sesenta sobre cuarenta– y, finalmente, la reforma de dos mil catorce –que obligó a garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales–, fue que existiera paridad de género en la integración de órganos de gobierno, como el Congreso Federal, las Legislaturas Locales y los Ayuntamientos; no obstante, en todo momento, se ha referido a una dimensión vertical y no horizontal.

En el caso de los Ayuntamientos, dada su naturaleza, no sería factible aplicar la paridad en la postulación de las candidaturas, sino hasta su integración por un determinado número de funcionarios electos, pues, a diferencia de lo que sucede con los Congresos, no debe aplicarse como si cada uno de ellos conformara un mismo órgano de gobierno.

3. Al no haberse incumplido algún mandato, no se vulneran los principios de igualdad, no discriminación y paridad de género, establecidos en la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

b) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resultan infundados los argumentos de invalidez hechos valer por los promoventes, pues el precepto impugnado es resultado de la armonización de la normativa electoral local a la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce.

En efecto, en cumplimiento al artículo segundo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Partidos Políticos, a fin de regular tanto a los partidos políticos nacionales, como locales, previendo, entre otros aspectos, un sistema uniforme de coaliciones a nivel federal y estatal.

De conformidad con el artículo tercero transitorio de la referida Ley General, el Congreso del Estado de Zacatecas adecuó el marco jurídico electoral local, reformando, primero, diversos preceptos de la Constitución Política del Estado, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial el doce de julio de dos mil catorce y, posteriormente, de acuerdo con lo establecido en el artículo tercero transitorio de este decreto, expidiendo la Ley Electoral estatal, publicada en el mismo órgano de difusión el seis de junio de dos mil quince,

esto es, noventa días antes del inicio del próximo proceso electoral –en acatamiento al antepenúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal–.

De este modo, los accionantes confunden competencias con contenidos, pues, como se advierte, el Congreso Local sólo cumplió con el mandato de adecuar la legislación electoral a la Constitución Federal y a las leyes generales en esta materia. Específicamente, el artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado, se adecuó a lo dispuesto por los artículos segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5, del Decreto de reformas a la Constitución Federal –al que anteriormente se hizo referencia–, y 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos, contemplando, respecto de procesos electorales locales, la misma restricción para que los partidos políticos de nueva creación puedan coaligarse en la primera elección en que participen.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde las reformas electorales posteriores a la de mil novecientos noventa y seis, se ha pronunciado en torno a esta restricción, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 20/2002 y acumuladas, 6/2004 y acumuladas, 14/2004 y acumuladas, 170/2007, 61/2008 y acumuladas, 60/2009 y acumulada, y 26/2010, en el sentido de que el artículo 9o. constitucional, no establece un derecho a formar coaliciones partidarias, debiendo distinguir el derecho de asociación del individuo como tal, del de los partidos políticos a recurrir a determinadas formas asociativas, como la coalición, el frente y la fusión, a efecto de cumplir con los fines que la Constitución les impone, de acuerdo con los términos, condiciones y modalidades que establezca el legislador ordinario, siempre que no sean arbitrarios, irracionales, desproporcionados o hagan nugatorio el contenido esencial de la posibilidad normativa que tienen de participar en el proceso electoral; en relación con esto último, se sostuvo que la referida restricción no limita la participación efectiva de los partidos de reciente creación, por lo que tampoco contraviene el artículo 41, base I, constitucional.

De esta forma, la medida establecida en el precepto impugnado constituye una limitante razonable y proporcional al derecho de los partidos políticos a formar coaliciones, pues sólo aplica en el primer proceso electoral en que participen con posterioridad a su constitución, y su finalidad es que aquellos de nueva creación demuestren tener cierto grado de representatividad y apoyo ciudadano, a efecto de que, como entidades de interés público, se erijan en cauces legales de la participación política de la ciudadanía, haciendo posible el acceso de ésta al poder público.

A través de la coalición, dos o más partidos unen fuerzas para postular candidatos comunes y buscar el apoyo del electorado. En un partido de nueva

creación, ello impediría apreciar con objetividad su fuerza política, al permitir que se valga de la fuerza y presencia de otros partidos para alcanzar el apoyo necesario en aras de conservar el registro recientemente obtenido.

En tales condiciones, contrario a lo que aducen los accionantes, al tratarse de una medida tendiente a armonizar la forma en que los partidos políticos participan en el proceso electoral, no incide en el modo como los ciudadanos ejercen sus derechos político-electorales.

Efectivamente, cualquier ciudadano tiene expedito su derecho a participar como candidato a un cargo de elección popular, siempre que cumpla con los requisitos constitucionales y legales correspondientes; sin que sea óbice que determinados partidos políticos –aquellos de nueva creación– se encuentren impedidos para formar coaliciones en un proceso electoral específico –el primero en el que participen–.

Lo anterior ha sido reconocido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir, entre otras, las opiniones SUP-OP-2/2014, SUP-OP-4/2014 y SUP-OP-5/2014, así como por la Suprema Corte, en la tesis P/J. 92/2009, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS CON REGISTRO ESTATAL. EL ARTÍCULO 69 A DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE NAYARIT QUE LES PROHÍBE COALIGARSE O FUSIONARSE DURANTE SU PRIMERA ELECCIÓN INMEDIATA POSTERIOR A SU REGISTRO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN LA CONTIENDA.", invocada por los propios promoventes.

c) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resulta infundado el concepto de invalidez formulado por el accionante, pues el Congreso del Estado de Zacatecas únicamente adecuó la Ley Electoral estatal a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respetando, en todo momento, la facultad del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para llevar a cabo la distritación y determinar en qué momento debe hacerse.

Conforme a la tesis P/J. 5/2010, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.", las leyes estatales que se emitan en ejercicio de facultades concurrentes, como ocurre en el caso, pueden prever mayores obligaciones o prohibiciones que las establecidas en la Constitución Federal o las leyes generales, siempre que su finalidad sea desarrollar una determinada actividad; sin que, en ningún caso, puedan reducirlas.

No obstante, el precepto impugnado sólo reproduce el contenido del artículo 214, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por lo que, en modo alguno, vulnera el ámbito de competencia del Instituto Nacional Electoral.

d) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resulta infundado el concepto de invalidez planteado por el promovente, pues el Congreso del Estado de Zacatecas legisló sobre la asignación de diputaciones de representación proporcional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, que otorga a las Legislaturas de los Estados libertad de configuración para regular la forma como se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, atendiendo a las necesidades de cada entidad federativa.

A su vez, el artículo 9, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales reconoce la facultad de los Congresos de los Estados para legislar respecto de la manera como estarán integrados.

Al respecto, resulta aplicable la tesis XXVII/2014, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL SISTEMA DE MINORÍA PARA LLEVAR A CABO LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS NO CONTRAVIENE ESE PRINCIPIO (LEGISLACIÓN DE SONORA Y SIMILARES)."

El texto de la fracción II del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, es similar al de la base I del artículo 54 de la Constitución Federal, pues, para la asignación de diputaciones de representación proporcional, exige que los partidos políticos hayan participado con candidatos de mayoría relativa en un mínimo de distritos uninominales.

En todo caso, la Constitución sólo prevé un mínimo de votación que cada partido político debe obtener para acceder a diputaciones de representación proporcional a nivel federal que, por lo mismo, no es aplicable en el ámbito estatal, correspondiendo al legislador local regular tales cuestiones.

De esta forma, no se vulnera precepto constitucional alguno, puesto que, contrario a lo señalado por el accionante, no se imponen mayores requisitos que los establecidos en la Norma Fundamental, sino sólo se adecua el contenido de la Ley Electoral estatal a las reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral.

En este orden de ideas, la única disposición a la que deben sujetarse las Legislaturas Estatales en el ejercicio de dicha facultad es la relativa a los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación previstos en el propio artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución –antes citado–, de acuerdo con la tesis XL/2015, de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL."

La Ley Electoral del Estado de Zacatecas, en el artículo que se combate, respeta estos límites, al establecer que ningún partido tendrá un número de diputaciones mayor en un ocho por ciento a la votación estatal emitida por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), ni menor en el mismo porcentaje a su representación en espacios de diputaciones locales.

Luego, el Congreso Estatal ejerció su libertad de configuración legislativa, al emitir reglas específicas sobre el principio de asignación de curules conforme al cual, se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor, apegándose al sistema electoral mixto y a las bases generales que deben observar las Legislaturas Locales para cumplir con el sistema de proporcionalidad electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis P/J. 69/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL."

e) En relación con la inconstitucionalidad de los artículos noveno y décimo transitorios de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Resulta infundado el concepto de invalidez hecho valer por el accionante, pues el Congreso del Estado de Zacatecas sólo adecuó la Ley Electoral estatal a lo dispuesto por el artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

Conforme al artículo noveno transitorio impugnado, las funciones de capacitación electoral, integración y ubicación de las casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas quedan a cargo del Instituto Electoral Estatal, siempre y cuando no se ejerzan por el Instituto Nacional Electoral; si este último determina reasumir tales funciones, el citado precepto transitorio dejará de tener vigencia, en atención al principio de jerarquía normativa.

Así pues, contrario a lo señalado por el promovente, el Congreso del Estado, en modo alguno, pretende atribuir al organismo público local electoral facultades que corresponden en exclusiva al Instituto Nacional Electoral, sino únicamente armonizar la legislación estatal y la federal, evitando generar lagunas legales que pudieran afectar a los destinatarios de la norma.

Por otro lado, tampoco tiene razón el accionante cuando afirma que en el artículo décimo transitorio que combate, el Congreso Local legisló sobre el derecho de réplica, pues, en todo momento, reconoce que es competencia del Congreso de la Unión, y su único propósito es garantizar su ejercicio.

En efecto, a diferencia de lo que hizo el Congreso del Estado de Michoacán, en los artículos 9, 10, 11 y 12 del Código Electoral Local, que fueron materia de análisis en la acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, e invalidados por reglamentar el derecho de réplica; en el caso, el Congreso del Estado de Zacatecas sólo salvaguarda este derecho establecido en el párrafo primero del artículo 6o. de la Constitución Federal.

Incluso, el texto del artículo 165, numeral 4, de la Ley Electoral estatal, es similar al del artículo 247, numeral 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SEXTO.—Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas señaló que la promulgación y la publicación de la Ley Electoral Estatal en el suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, se efectuó de conformidad con lo dispuesto por el artículo 82, fracción II, de la Constitución Local y la tesis P. C/97, de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.". Acto seguido, hizo valer los mismos argumentos que el Poder Legislativo.

SÉPTIMO.—La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la opinión que rindió en relación con las acciones de inconstitucionalidad, manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) En relación con la inconstitucionalidad de los artículos 23, numeral 2, y 140 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

1. La paridad de género en el sistema electoral mexicano

La paridad es un principio constitucional y convencional que debe ser garantizado para cumplir con la responsabilidad de todos los poderes públi-

cos de asegurar el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

Dado el contexto político, social, económico y cultural en el que las mujeres han visto disminuido el ejercicio de sus derechos político-electorales, se han adoptado diversas medidas tendientes a garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos, entre las que se encuentra el reconocimiento de la paridad de género, como postulado fundamental que protege el derecho de participación en los asuntos públicos y la igualdad de hombres y mujeres en el acceso a los cargos públicos, establecidos tanto en el sistema universal como en el interamericano de derechos humanos.

En el artículo 41, base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, se instituye la paridad como un parámetro de validez para garantizar la participación de hombres y mujeres, en condiciones de igualdad, en el acceso a los cargos públicos, a fin de construir un modelo plural e incluyente de participación política en los distintos ámbitos de gobierno.

A efecto de hacer efectivo el principio constitucional de igualdad y cumplir con las obligaciones establecidas en diversos instrumentos internacionales, en el sistema electoral mexicano se ha impuesto a las autoridades el deber de garantizar que la paridad de género se aplique tanto en la postulación de candidaturas, como en la integración de los órganos de representación popular a nivel federal, estatal y municipal, y se ha considerado que dichas autoridades están facultadas para remover todos los obstáculos que impidan la plena observancia de la paridad de género en la conformación de tales órganos.

Al respecto, resultan aplicables la jurisprudencia 6/2015 y la tesis XLI/2013, de rubros: "PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES." y "PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS (LEGISLACIÓN DE COAHUILA)."

Así también, con la finalidad de lograr el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, en cumplimiento al deber de promoción, respeto, protección y garantía, previstos en el artículo 1o. de la Constitución Federal, se ha reconocido la transversalidad de la paridad de género en la postulación de candidaturas, imponiendo a los partidos políticos la obligación de incorporar los enfoques vertical y horizontal de dicho principio, cumplir con la alternancia de género en la conformación de listas o planillas y postular fórmulas de candidaturas del mismo género para evitar que se rompa

la integración paritaria de los órganos de elección popular en caso de ausencia o renuncia del propietario.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 7/2015, de rubro: "PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL."

En este orden de ideas, los principios de igualdad y paridad de género constituyen las bases sobre las que descansa la garantía del ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de las mujeres, entre los que se encuentra el acceso a los cargos de elección popular.

Las consideraciones previas se han orientado por la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, a través de sus resoluciones, ha avanzado en la emisión de los siguientes criterios fundamentales: la necesidad de que todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género y la importancia de distinguir las modalidades del principio de igualdad jurídica.

Así, por un lado, del reconocimiento del principio de igualdad y no discriminación por razones de género, deriva la obligación de todo órgano jurisdiccional de impartir justicia con perspectiva de género, para lo cual, debe implementarse un método en toda controversia judicial, aun cuando las partes no lo soliciten, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.

Por otro lado, el referido principio de igualdad se configura, como principio adjetivo, por distintas facetas que, aunque interdependientes y complementarias entre sí, pueden clasificarse conceptualmente en dos modalidades: (i) la igualdad formal o de derecho; y, (ii) la igualdad sustantiva o de hecho.

La primera protege contra distinciones o tratos arbitrarios y se divide, a su vez, en igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la ley, dirigida a la autoridad materialmente legislativa y relacionada con el control del contenido de las normas, a fin de evitar diferenciaciones que no encuentran justificación constitucional o son transgresoras del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la ley obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucio-

nalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que surgen cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva una diferenciación o exclusión de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello.

La segunda consiste en alcanzar paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo cual implica, en algunos casos, remover y/o disminuir obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de determinados grupos vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

La violación a esta faceta del principio de igualdad surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o de sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación. También puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley, o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes; con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y de la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática.

Por tanto, la omisión en la adopción o realización de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural o sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendientes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando, a su vez, el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso. Tal situación deberá entonces ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el Juez podrá identificarla o justificarla a partir de medidas para mejor proveer.

Lo anterior encuentra sustento en las tesis 1a. C/2014 (10a.), 1a. LXXIX/2015 (10a.), 1a. XCIX/2014 (10a.) y 1a. XLIV/2014 (10a.), de títulos y subtítulos: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO."; "IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS."; "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. TODOS LOS ÓRGANOS JU-

RISIDICIONALES DEL PAÍS DEBEN IMPARTIR JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO."; y, "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES."

2. La equidad y paridad de género en el sistema electoral del Estado de Zacatecas

Conforme al artículo 21, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución del Estado, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, la propia Constitución Estatal y las leyes que de ella emanen, así como de las garantías para su protección; estando obligadas las autoridades, en sus respectivos ámbitos de competencia, a promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; quedando prohibida toda forma de discriminación motivada, entre otros, por razón de género, que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

El artículo 22 de la Constitución Local establece la igualdad del hombre y la mujer ante la ley y la equidad entre los géneros, y dispone que el Estado debe promover estos postulados en orden a lograr una sociedad más justa y equitativa; dejando a la legislación secundaria la determinación de las acciones que deben llevarse a cabo para tal fin.

Por su parte, el artículo 43, párrafo primero, de la Constitución del Estado define a los partidos políticos como entidades de interés público con derecho a participar en las elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de los Ayuntamientos, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; asimismo, señala que la ley determinará los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

En lo que al caso interesa, el párrafo sexto del propio artículo obliga a que, en los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, se garantice la paridad entre los géneros y que el veinte por ciento tenga la calidad de joven.

Como se advierte, la Constitución Estatal considera a la igualdad y a la equidad de género como ejes principales para el desarrollo de la sociedad zacatecana y como derechos de las personas, prohibiendo cualquier forma

de discriminación que tenga por efecto anular o menoscabar sus derechos y libertades. De igual forma, impone a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas y al Estado el deber de promover la equidad de género y proteger y garantizar los derechos humanos de las personas; dejando a las leyes la determinación de las medidas que deberán implementarse para cumplir dichos propósitos.

En relación con lo anterior, la Ley Electoral del Estado, en su artículo 7, numeral 4, prevé, como derecho de las y de los ciudadanos, y como obligación de los partidos políticos y candidatos independientes, garantizar la igualdad de oportunidades y la paridad entre los géneros para el acceso a los cargos de elección popular.

En este sentido, en su artículo 18, obliga a los partidos a integrar fórmulas del mismo género para ser postuladas en candidaturas a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y, al efecto, dispone que la relación total de candidaturas debe estar integrada de manera paritaria entre los géneros. Del mismo modo, les impone el deber de determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas, los cuales tienen que ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros.

Respecto de las diputaciones por el principio de representación proporcional, el artículo 24, numeral 2, de la Ley Electoral establece que cada partido podrá solicitar el registro de una lista de candidatos propietarios y suplentes, la cual deberá estar integrada de manera paritaria y alternada entre los géneros; así también, que las fórmulas de propietarios y suplentes deben ser del mismo género.

En cuanto a la elección de los integrantes de los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, el artículo 23 señala que las candidaturas deben integrarse en una planilla que comprenda todos los cargos (presidente municipal, síndico y regidores), incluyendo propietarios y suplentes, de manera paritaria y alternada entre los géneros, y que las fórmulas de propietarios y suplentes serán de un mismo género.

A su vez, en la integración de la lista de candidaturas a regidores por el principio de representación proporcional, el artículo 28 obliga a que se garantice la paridad entre los géneros.

Finalmente, el artículo 36, numeral 7, reitera la obligación de los partidos de determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas que postulen.

De acuerdo con lo expuesto, en el sistema electoral del Estado de Zacatecas, el legislador impuso a los partidos políticos el deber de garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas y asegurar condiciones de igualdad entre los géneros, reconociendo, como derecho tanto de hombres como de mujeres, participar bajo las mismas condiciones y gozar de iguales oportunidades; como norma directiva para la postulación de candidaturas, el principio de equidad entre los géneros; y como elemento fundamental de la postulación e integración de los órganos de representación popular, la paridad de género.

Este reconocimiento es suficiente para activar la obligación de las autoridades y los partidos de observar puntualmente las reglas establecidas para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a los cargos de elección popular y la integración de los órganos de gobierno, dado que constituyen la base fundamental para la aplicación del conjunto de normas que rigen el sistema; sin que resulte inconstitucional un desarrollo legislativo que no aluda de modo expreso a las dimensiones de la paridad, las cuales se encuentran integradas a la cláusula general no restrictiva prevista para alcanzar la postulación equilibrada de los géneros.

En efecto, por lo que hace a las candidaturas a diputaciones, desde el momento en que la legislación exige que la relación total de candidaturas se integre de manera paritaria, alternando los géneros, con fórmulas compuestas con personas del mismo género, se obliga tanto a los partidos como a las autoridades a garantizar la postulación equilibrada de los géneros, atendiendo, al mismo tiempo, a todas las demás reglas previstas en el sistema para garantizar la participación efectiva de las mujeres, aun cuando la ley no lo contemple de forma expresa; activándose, por ejemplo, el deber de los partidos de cumplir con lo dispuesto por el artículo 3, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos, en cuanto a que los criterios que determinen para garantizar la paridad de género no pueden tener como resultado que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior.

Lo mismo acontece respecto de la postulación de candidaturas a miembros de los Ayuntamientos, pues, desde el momento en que la Ley Electoral del Estado establece que las planillas deberán estar integradas de manera paritaria, alternando los géneros, con fórmulas del mismo género, se activa la obligación de los partidos políticos de materializar la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en la postulación de las candidaturas, por lo que deberán atender a las pautas establecidas en el sistema para alcanzar la paridad no

sólo en la postulación de las candidaturas en cada Ayuntamiento (paridad vertical), sino en la integración total de los Municipios (paridad horizontal), de modo que hombres y mujeres estén en aptitud de ejercer materialmente cada uno de los cargos (presidente municipal, síndico y regidores). De igual forma, surge el deber de las autoridades de verificar que, en todo momento, se cumpla lo anterior y, en su caso, se remuevan obstáculos que impidan hacer efectiva la observancia del principio de paridad de género.

Esto último se corrobora con lo exigido en el artículo 140 de la Ley Electoral local, en el sentido de salvaguardar la paridad entre los géneros en la totalidad de las solicitudes de registro de candidaturas a las diputaciones y los Ayuntamientos, sin distinguir alguno de los enfoques en que puede aplicarse el principio de paridad, pues se parte del supuesto de que la salvaguarda exigida es total.

No pasa inadvertido que, en ejercicio de su potestad legislativa y a fin de dotar de mayor certeza a la ciudadanía, el legislador está en condiciones de redactar las disposiciones legales de una manera más clara y específica, desarrollando el alcance de los derechos y principios constitucionales conforme a los criterios jurisprudenciales, con objeto de evitar dudas al momento de su aplicación; sin embargo, el hecho de que la labor legislativa no se lleve a cabo de esa manera resulta insuficiente para declarar la inconstitucionalidad de una ley, pues basta el reconocimiento amplio de tales derechos y principios, sin restricciones indebidas, para que todas las reglas operativas que los materializan deban ser cumplidas cabalmente por las autoridades y los partidos.

Por consiguiente, no asiste razón a los promoventes, cuando afirman que la omisión de desarrollar expresamente las reglas para hacer efectiva la paridad de género, en su dimensión horizontal, para la postulación de candidaturas, vulnera el principio de igualdad y no discriminación por razón de género, al dejar al arbitrio de los partidos su cumplimiento; pues, como se ha señalado, la Ley Electoral estatal reconoce el principio de igualdad entre hombres y mujeres, prohíbe la discriminación, entre otras causas, por razón de género, y establece las bases fundamentales para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular—incluidos los correspondientes a los Ayuntamientos—, las cuales se reflejan en reglas de cumplimiento obligatorio no sólo para los partidos políticos, sino también para las autoridades encargadas de verificar su observancia.

En suma, la regulación prevista en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas resulta suficiente para garantizar la aplicación de la paridad de género en la postulación de las candidaturas a miembros de los Ayuntamientos, en

sus dos dimensiones, pues reconoce ampliamente, sin restricciones, derechos y principios que obligan a los partidos a materializar la igualdad de oportunidades de ambos géneros para participar de manera efectiva en el acceso a los cargos públicos. Esta amplitud puede constituir una ventaja, al permitir la implementación de medidas especiales para elevar la participación de las mujeres cuando el contexto fáctico resulte adverso para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos político-electorales; ello, en atención al principio de progresividad y al deber de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales, sin perjuicio de que el legislador local adopte otro tipo de medidas para lograr eficazmente la participación efectiva de las mujeres en la representación popular.

b) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Como se argumentó en las opiniones SUP-OP-4/2014 y SUP-OP-5/2014, disposiciones como la combatida encuentran sustento en el mandato establecido en el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 5, del Decreto de reformas a la Constitución Federal, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce.

En este sentido, contrario a lo manifestado por los accionantes, no puede considerarse que la prohibición que prevé vulnere el derecho de participación de los partidos en coalición, ni que limite o restrinja, de manera indebida, irracional o desproporcionada, el derecho de asociación, pues, en todo caso, sólo establece una modalidad para su ejercicio, con independencia de que se refiera a los partidos políticos nacionales o estatales que contienden por primera ocasión en una elección en el Estado de Zacatecas.

Sobre el particular, se ha estimado que el derecho de asociarse y reunirse pacíficamente con fines lícitos no se confiere a los partidos políticos, sino a los ciudadanos, quienes pueden asociarse o reunirse al amparo del partido que participe por primera vez en una elección federal o local, sin que deba hacerlo a través de coalición o mediante la postulación de un candidato común; de ahí que, con la referida prohibición, no se transgreda el marco constitucional relativo, ni se afecten los derechos políticos de votar y ser votado.

Al respecto, como se razonó, entre otras, en las opiniones SUP-OP-14/2014, SUP-OP-15/2014, SUP-OP-18/2014, SUP-OP-23/2014, SUP-OP-32/2014, SUP-OP-36/2014, SUP-OP-39/2014 y SUP-OP-40/2014, respecto de disposiciones emitidas por Congresos de otros Estados que guardan identidad sustancial con la que se impugna, éstas tienen por objeto conocer la fuerza real que

tiene un partido de reciente creación o acreditación para intervenir en un proceso electoral y demostrar si tiene el suficiente apoyo electoral en lo individual para obtener un porcentaje que le permita, al menos, conservar el registro, acceder a las prerrogativas federales o estatales e, incluso, a un cargo de elección popular por el principio de representación proporcional; lo que se distorsionaría en un escenario como el planteado por quienes promueven la acción, en el que, desde su primera incursión en una elección, participe en coalición o postule con otros institutos políticos a un candidato común.

Cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 17/2014 y acumuladas, y 23/2014 y acumuladas, reconoció la validez de normas que prohíben que un partido político se coaligue en el primer proceso electoral en que participe, entre otras razones, sobre la base de que, si bien ya cumplió con los requisitos que le permitieron superar su condición de agrupación política, debe demostrar en la confrontación electoral que alcanza la votación legal mínima y, con ello, representa efectivamente una corriente democrática importante.

c) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Acorde con el nuevo marco de atribuciones de las autoridades electorales administrativas, el Instituto Nacional Electoral es el único órgano encargado de diseñar y determinar los distritos y las secciones electorales tanto en el orden federal como local.

De los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, y 44, inciso hh), y 214, numerales 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que el Congreso del Estado de Zacatecas invade la esfera competencial del Congreso de la Unión y el Instituto Nacional Electoral, pues, en el precepto impugnado impone a este último un plazo para aprobar la distritación electoral de dicha entidad federativa, atribución que los ordenamientos citados confieren a tal órgano en exclusiva; de ahí que aquél resulte inconstitucional.

d) En relación con la inconstitucionalidad del artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Como ha señalado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de representación proporcional tiene como finalidad atribuir a cada partido político el número de curules que corresponda a los votos emitidos a su favor, con miras a lograr una representación más adecuada

y garantizar, de manera efectiva, el derecho de participación política de las minorías; estando facultadas las Legislaturas Locales para reglamentarlo, de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Federal.

En este punto, es preciso tener en cuenta los valores que articulan dicho principio, obligatorio para los Estados, conforme al citado precepto constitucional, particularmente, la transformación proporcional de los votos de la ciudadanía en curules, la pluralidad de las fuerzas políticas y la representatividad en la integración de los órganos legislativos de las entidades federativas, pues lo contrario conllevaría una aplicación fragmentada y, por ende, asistemática de los mandatos constitucionales relativos, contraria a la lógica interna del sistema de representación proporcional.

Pues bien, el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución establece que las Legislaturas Locales se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, aunque esto no se aplicará a aquel que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento; y que, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiese obtenido menos ocho puntos porcentuales.

De lo anterior se advierten las siguientes cláusulas:

1. Reserva de ley, para que sean las propias Legislaturas de los Estados las que desarrollen, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias políticas, la reglamentación específica.

2. Límite de sobrerrepresentación, esto es, un tope máximo de diputaciones por ambos principios que puede alcanzar un partido político, el cual puede también expresarse de esta forma: la diferencia entre el porcentaje de curules y el de votos de cada partido no puede ser mayor a ocho puntos porcentuales, con la salvedad siguiente.

3. Excepción expresa al límite de sobrerrepresentación, si un partido político excede con sus diputaciones de mayoría relativa la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

4. Límite de subrepresentación, el cual puede expresarse de esta forma: la diferencia entre el porcentaje de representación y el de votación de un partido no debe ser menor a ocho por ciento.

Asimismo, resulta importante señalar, como se hizo en la opinión SUP-OP-4/2014, que los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal, han dejado de constituir pautas obligatorias de control para analizar la constitucionalidad de leyes electorales locales, pues únicamente son aplicables al ámbito federal; siendo el citado artículo 116 constitucional, el que rige a nivel estatal y establece las bases a las que deberán sujetarse las entidades federativas, tal como sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 2/2009 y acumulada –de la que derivó la tesis P./J. 67/2011 (9a.), de rubro: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."–, y 39/2014 y acumuladas.

Luego, siempre que respete los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma como operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

En este orden de ideas, el artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que se impugna, establece que al partido que hubiese participado, cuando menos, en trece distritos electorales uninominales y haya obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le serán asignadas por el principio de representación proporcional las curules necesarias hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que, en ningún caso, exceda de dieciocho diputados del mismo partido, quedando incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante; así también que, en ningún caso, el porcentaje de representación para integrar la Legislatura podrá ser inferior al que hubiese obtenido el partido en la votación estatal emitida y que, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiese recibido menos ocho puntos porcentuales, previendo, en su caso, la forma de hacer los ajustes necesarios para aplicar el referido límite de subrepresentación.

Si bien, en ejercicio de la potestad de configuración legislativa que le otorga la Constitución Federal, la Legislatura Estatal regula el sistema de

representación proporcional, estableciendo expresamente los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación; lo cierto es que, sin justificación válida alguna prevé una fórmula o mecanismo que atenta contra la pluralidad y la representatividad en la integración de todo órgano legislativo local, pues indebidamente contempla, en favor del partido que haya obtenido "la mayoría de la votación estatal emitida", que, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le sean asignadas por el principio de representación proporcional las curules necesarias hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que, en ningún caso, exceda de dieciocho diputados del mismo partido.

Esto produce una distorsión en el sistema de representación, toda vez que, al estar integrada la Legislatura por un total de treinta diputados, se conceden automáticamente al partido mayoritario hasta dieciocho, lo que representa, en términos relativos, el sesenta por ciento, en detrimento de otros partidos.

En efecto, como lo ha determinado el Pleno de la Suprema Corte, si bien las Legislaturas Locales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, no debe llegarse al extremo de que la forma minimice el principio y lo coloque en una situación meramente simbólica y carente de importancia en el Congreso o lo aleje significativamente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que, con un número reducido de votos, se obtenga una cantidad considerable de escaños o que, con un amplio número de votos, se consigan tan sólo unas cuantas curules.

En el caso, aun cuando la fracción II del artículo 25 impugnado establece el límite constitucional de sobrerrepresentación y un tope de dieciocho diputados, estas cláusulas sólo tienen un carácter nominal, ya que no atienden a los valores de pluralidad y representatividad, consustanciales al sistema de representación proporcional; de ahí que dicha fracción resulte inconstitucional.

Al respecto, resulta aplicable la tesis P/J. 70/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS."

En cambio, la fracción III del citado artículo 25, que prevé el límite constitucional de subrepresentación, incluso con mecanismos de ajuste, es acorde con lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

e) En relación con la inconstitucionalidad del artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

De los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 4, y 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución, en materia político-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, y 44, inciso gg), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los organismos públicos locales" (INE/CG100/2014), podría concluirse, en principio, que el precepto transitorio impugnado regula una situación jurídica inexistente, pues, a partir del citado acuerdo, los organismos públicos locales no estarían desempeñando funciones delegadas.

No obstante, la interpretación sistemática de los puntos 20 y 22 del propio acuerdo permite sostener que el Instituto Nacional Electoral reasumió las funciones mencionadas sólo respecto de las elecciones locales concurrentes con las federales, inmediatamente posteriores a su firma, dejando a la emisión de disposiciones reglamentarias la regulación de la reasunción de tales funciones respecto de elecciones locales no concurrentes. De esta forma, el artículo que se combate no resulta inválido, pues tiene una función normativa transitoria que no se ha agotado con la entrada en vigor del referido acuerdo, al subsistir la necesidad de regular las funciones delegadas en procesos electorales no concurrentes.

f) En relación con la inconstitucionalidad del artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Como se sostuvo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-451/2011, el derecho de réplica es un derecho humano de carácter fundamental en el sistema jurídico; es un mandato de optimización para la protección de la dignidad de la persona frente a injerencias arbitrarias en su vida privada o familiar y ataques ilegales a su honra o reputación; implica que toda persona afectada por información inexacta o agravante emitida en su perjuicio, a través

de los medios de difusión dirigidos al público en general, tiene derecho a que se publique su respuesta o rectificación en el mismo órgano de difusión, bajo las condiciones que establezca la ley; y tiene fundamento en los artículos 1o., párrafos primero a tercero, 6o., párrafo primero, y 133 de la Constitución Federal, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 11 y 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El derecho de réplica en materia electoral constituye un derecho humano con ciertas particularidades en razón de la especificidad de la materia, que debe ser promovido, respetado, protegido y garantizado en el orden jurídico. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 6o., párrafo primero, de la Constitución, y 247, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, será ejercido en términos de ley y sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasiona, de conformidad con la ley que regula la materia de imprenta y las disposiciones civiles y penales aplicables.

En el contexto político, el derecho de réplica cobra importancia, porque, cuando se busca el apoyo o el rechazo del electorado hacia determinado partido político, precandidato o candidato, eventualmente es difundida información inexacta o errónea respecto de los sujetos mencionados, con lo que resulta necesario que dicha información sea rectificadora para que los votantes cuenten con los mejores elementos para emitir el sufragio y el principio de equidad en el derecho a ser votado no sea vulnerado.

Bajo las premisas anteriores, el precepto transitorio impugnado, en principio, sería inconstitucional tratándose del derecho de réplica en medios de comunicación electrónicos (por ejemplo, radio y televisión), pues, de conformidad con los artículos 27, párrafo cuarto, 28, párrafo décimo, 42, fracción VI, y 73, fracción XVII, de la Constitución Federal, 1o., 2o., 3o., 5o., párrafo primero, 6o., fracciones VIII, IX, XII, XIII, XIV, XXI, LIV y LXV, y 256, fracción VI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, es atribución exclusiva del Congreso de la Unión legislar en esta materia y de jurisdicción federal todo lo relativo a estos medios.

Sin que sea óbice el hecho de que el Congreso Federal no haya expedido la ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional, conforme al mandato establecido en el Decreto de reformas a la Constitución, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial el once de junio de dos mil trece, pues, en todo caso, es facultad de éste y no del Congreso del Estado de Zacatecas legislar al respecto.

No obstante lo anterior, el artículo combatido podría admitir una interpretación conforme a la Constitución, en términos de la tesis P. IV/2008, de rubro: "INTERPRETACIÓN CONFORME EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO UNA NORMA ADMITA VARIAS INTERPRETACIONES, DEBE PREFERIRSE LA COMPATIBLE CON LA CONSTITUCIÓN.", si se entiende que la expresión "medios de comunicación", en él contenida, se refiere exclusivamente a medios impresos y no electrónicos, pues no existe disposición constitucional que faculte en exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre éstos; por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 124 de la Norma Fundamental, las Legislaturas de los Estados cuentan con atribuciones para regular el derecho de réplica respecto de aquella información que se difunda a través de tales medios, gozando de amplia libertad de configuración normativa, al no existir base alguna a la que deban sujetarse.

Además, en la especie, el Congreso del Estado de Zacatecas estableció un principio de regulación para ejercer el derecho humano previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal, en cumplimiento al principio pro persona y a las obligaciones impuestas a todas las autoridades en el artículo 1o. del propio ordenamiento, en cuanto a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y, dado el valor normativo de la Constitución, éstos son, en principio, inmediata y directamente exigibles.

Similar criterio se sostuvo en las opiniones SUP-OP-1/2013, en relación con la acción de inconstitucionalidad 71/2012 y acumulada, y SUP-OP-29/2014, en relación con la acción de inconstitucionalidad 24/2014 y acumuladas, ambas vinculadas con el Código Electoral del Estado de Michoacán.

OCTAVO.—La procuradora general de la República no formuló pedido en el presente asunto.

NOVENO.—Recibidos los informes de las autoridades y la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, conforme a lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre algunos artículos de la Ley

Electoral del Estado de Zacatecas y la Constitución Federal y diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte.

SEGUNDO.—Por cuestión de orden, se debe primero analizar si la acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas fueron presentadas oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal dispone:

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

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

Conforme a este artículo, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiese publicado la norma impugnada, considerando, en materia electoral, todos los días como hábiles.

En el caso, el Decreto Número 383, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, fue publicado en el suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el sábado seis de junio de dos mil quince, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el domingo siete de junio y venció el lunes seis de julio.

Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron el jueves dos, el viernes tres, el sábado cuatro y el lunes seis de julio de dos mil quince (según consta al reverso de las fojas veinte, quinientos treinta y tres, setecientos noventa y cuatro, y mil cincuenta y cuatro del tomo I del expediente), por lo que fueron presentadas en forma oportuna, conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.

TERCERO.—Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de los promoventes.

a) Respecto de las acciones de inconstitucionalidad 36/2015 y 41/2015:

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal, y 62, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia disponen:

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

"...

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

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

"...

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

"Artículo 62. ...

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

De conformidad con los artículos citados, los partidos políticos podrán promover acciones de inconstitucionalidad, para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

- Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

- Que el partido político promueva por conducto de su dirigencia nacional o estatal, según sea el caso.
- Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.
- Que se impugnen normas de naturaleza electoral.

1. El Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el secretario ejecutivo de dicho instituto (foja mil seiscientos setenta y uno del tomo II del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Carlos Navarrete Ruiz, quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como "presidente del Comité Ejecutivo Nacional" y "presidente nacional" (fojas veintiuno del tomo I y mil seiscientos setenta y tres del tomo II del expediente).

De acuerdo con los artículos 101, inciso a), y 104, incisos a) y e), de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática, el presidente nacional es, a su vez, presidente del Comité Ejecutivo Nacional y cuenta con la facultad de representarlo legalmente:

"Artículo 101. El comité ejecutivo nacional se integrará por:

a) Un titular de la presidencia nacional."

"Artículo 104. El titular de la presidencia nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones:

"a) Presidir el comité ejecutivo nacional y conducir los trabajos de éste;

"...

"e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación."

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que: (i) se trata de un partido político nacional, con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, y, (ii) fue suscrita por el presidente nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

2. En cuanto a la acción de inconstitucionalidad 41/2015: Morena es un partido político nacional, con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según certificación expedida por el secretario ejecutivo de dicho instituto (foja mil seiscientos setenta y dos del tomo II del expediente); asimismo, de las constancias que obran en autos, se advierte que Martí Batres Guadarrama, quien suscribe el escrito relativo a nombre y en representación del mencionado partido, se encuentra registrado como "presidente del comité ejecutivo nacional" y "presidente" (fojas mil cincuenta y cinco del tomo I y mil seiscientos setenta y cuatro del tomo II del expediente).

De acuerdo con el artículo 38o., inciso a), de los estatutos de Morena, el presidente del comité ejecutivo nacional cuenta con la facultad de representarlo legalmente:

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

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

En consecuencia, la acción de inconstitucionalidad promovida por Morena, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que: (i) se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes; y, (ii) fue suscrita por el presidente del comité ejecutivo nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen al partido.

Finalmente, debe señalarse que los partidos políticos antes mencionados promovieron la acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 383, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, norma de naturaleza electoral que pueden impugnar los institutos políticos a través de este medio de control.

b) Respecto de las acciones de inconstitucionalidad 37/2015 y 40/2015:

Los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, y 62, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia disponen:

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

"...

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

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

"...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano."

"Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos."

De los citados preceptos, se desprende que la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de los Congresos de los Estados, en contra de leyes expedidas por los propios órganos legislativos locales.

Por tanto, en el caso, deben verificarse los extremos siguientes:

- Que los promoventes sean integrantes del Congreso del Estado de Zacatecas.
- Que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Congreso Estatal.
- Que la acción de inconstitucionalidad se plantee en contra de una ley expedida por el Congreso Local.

1. Suscriben el escrito relativo once diputados, carácter que acreditan con las certificaciones expedidas por el secretario ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (fojas quinientos treinta y cuatro a quinientos cuarenta y cuatro del tomo I del expediente), así como con la copia certificada de las constancias de mayoría y validez y de asignación de diputados por el principio de representación proporcional (fojas quinientos cuarenta y cinco a quinientos cincuenta y dos bis del tomo I del expediente), en las que se hace constar que fueron electos para ocupar tal cargo por el periodo dos mil trece-dos mil dieciséis.¹

2. Suscriben el escrito relativo trece diputados, carácter que acreditan con la copia certificada de las constancias de mayoría y validez y de asignación de diputados por el principio de representación proporcional (fojas se-cientos noventa y seis a ochocientos cinco del tomo I del expediente), en las que se hace constar que fueron electos para ocupar tal cargo por el periodo dos mil trece-dos mil dieciséis.²

El artículo 51, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas establece:

"Artículo 51. La Legislatura del Estado se integra con dieciocho dipu-tados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados electos según el principio de representación proporcional, conforme al sistema de lista plurinominal votada en una sola circunscripción electoral. De estos últi-mos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley."

Del precepto transcrito se advierte que el Congreso del Estado de Zaca-tecas está integrado por un total de treinta diputados, por lo que los once y los

¹ En el escrito aparece el nombre, pero no la firma, del diputado J. Guadalupe Hernández Ríos.

² En el escrito aparece el nombre de los treinta diputados, pero sólo las firmas de trece de ellos.

trece diputados que suscriben las acciones de inconstitucionalidad equivalen al treinta y siete, y cuarenta y tres por ciento, respectivamente, de los integrantes de dicho órgano legislativo.

Por último, debe señalarse que, en la especie, se impugna el Decreto Número 383, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, aprobado por el Congreso Estatal, al que pertenecen los promoventes; de ahí que deba concluirse que éstos cuentan con legitimación para promover las acciones de inconstitucionalidad.

CUARTO.—Al no haberse hecho valer por las partes causales de improcedencia, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se examinarán los conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

a) Artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Morena impugnó el citado artículo, por considerar que resulta violatorio del artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal, pues el Congreso del Estado invade la competencia del Congreso de la Unión para expedir leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos, organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución; así como de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, y 116, fracciones II y IV, inciso b), constitucionales, que facultan al Instituto Nacional Electoral para determinar la geografía electoral.

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco normativo aplicable:

La fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución Federal, fue adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce. En ella se establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución."

Las bases a que se refiere la citada fracción se prevén en los artículos 35, fracciones I, II y III, 39, 40, 41, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 59, 60, 81, 83, 99, 115, fracción I, 116, fracciones I, II (parte relativa), y IV, y 122, apartado C, base primera, fracciones I, II, III (parte relativa), y V, inciso f), y base segunda, fracción I (parte relativa), de la Constitución; así también, en el artículo segundo transitorio del propio decreto publicado en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, en el que el Constituyente Permanente determinó el contenido de las leyes generales a que hace referencia la fracción XXIX-U del artículo 73 constitucional.

En lo que a este punto interesa, debe destacarse el contenido de los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2 y segundo transitorio, fracción II, de la Constitución Federal:

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

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"...

"2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales."

Artículo transitorio

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

" ...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

"a) La celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de esta Constitución, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio;

"b) Los mecanismos de coordinación entre los órganos del Ejecutivo Federal en materia de inteligencia financiera y el Instituto Nacional Electoral, que permitan reportar a éste las disposiciones en efectivo que realice cualquier órgano o dependencia de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios durante cualquier proceso electoral, cuando tales operaciones se consideren relevantes o inusuales de conformidad con los ordenamientos aplicables;

"c) Las reglas aplicables para transparentar el financiamiento, la metodología y los resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión;

"d) Los términos en que habrán de realizarse debates de carácter obligatorio entre candidatos, organizados por las autoridades electorales; y las reglas aplicables al ejercicio de la libertad de los medios de comunicación para organizar y difundir debates entre candidatos a cualquier cargo de elección popular. La negativa a participar de cualquiera de los candidatos en ningún caso será motivo para la cancelación o prohibición del debate respectivo. La realización o difusión de debates en radio y televisión, salvo prueba en contrario, no se considerará como contratación ilegal de tiempos o como propaganda encubierta;

"e) Las modalidades y plazos de entrega de los materiales de propaganda electoral para efectos de su difusión en los tiempos de radio y televisión;

"f) Las sanciones aplicables a la promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos se entenderá como denuncia frívola aquella que se promueva

respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia;

"g) La regulación de la propaganda electoral, debiendo establecer que los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil;

"h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e

"i) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales."

En relación con los citados preceptos constitucionales, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial el veintitrés de mayo de dos mil catorce, establece:

"Artículo 1

"1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero. Tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales.

"2. Las disposiciones de la presente ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución.

"3. Las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta ley.

"4. La renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, así como las correspondientes a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos en los Estados de la Federación, y del jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales del Distrito Federal, se realizarán mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo."

"Artículo 2

"1. Esta ley reglamenta las normas constitucionales relativas a:

"a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;

"b) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;

"c) Las reglas comunes a los procesos electorales federales y locales, y

"d) La integración de los organismos electorales."

"Artículo 3

"1. Para los efectos de esta ley se entiende por:

" ...

"g) Instituto: El Instituto Nacional Electoral;"

"Artículo 32

"1. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

" ...

"II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras;"

"Artículo 44.

"1. El consejo general tiene las siguientes atribuciones:

" ...

"I) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la junta general ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos;

"...

"gg) Aprobar y expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el apartado B de la base V del artículo 41 de la Constitución;

"hh) Aprobar la geografía electoral federal y de las entidades federativas, de conformidad con los resultados del censo nacional de población;"

"Artículo 214

"1. La demarcación de los distritos electorales federales y locales será realizada por el instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el consejo general.

"2. El consejo general del instituto ordenará a la junta general ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse."

Como se advierte, por disposición constitucional, corresponde al Instituto Nacional Electoral la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales, respecto de procesos electorales federales y locales; lo que comúnmente se conoce como "distritación electoral".

Conforme a la ley general que distribuye competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de organismos y procesos electorales, el instituto ejerce la referida función a través del consejo general y la junta general ejecutiva, con base en el último censo general de población y los propios criterios generales que emite y, por tratarse de un acto preparatorio de la elección,³ debe llevarse a cabo antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

³ **"Artículo 207**

"1. El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y esta ley, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos, así como los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tanto federal como de las entidades federativas, los integrantes de los Ayuntamientos en los Estados de la República y los jefes delegacionales en el Distrito Federal."

"Artículo 208

"1. Para los efectos de esta ley, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

"a) Preparación de la elección;

"b) Jornada electoral;

"c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones, y

Ahora bien, el precepto combatido a la letra establece:

"Artículo 19

"...

"2. De conformidad con la Ley General de Instituciones, la distritación electoral deberá ser aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional, antes de que inicie el proceso electoral. ..."

De lo anterior, se desprende que el Congreso del Estado de Zacatecas reconoce la competencia del Instituto Nacional Electoral, a través del consejo general, para aprobar la distritación electoral a nivel estatal antes de que inicie el proceso electoral local, conforme a las reglas establecidas por el Congreso de la Unión en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por lo que, contrario a lo señalado por el promovente, en modo alguno, invade la esfera de atribuciones de dichos órganos, sino simplemente adecua el marco jurídico electoral local a la reforma constitucional en materia político-electoral, de febrero de dos mil catorce.⁴

En este sentido, que el artículo impugnado determine que será el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el que apruebe la distritación electoral en el Estado y que deberá hacerlo antes de que inicie el proceso electoral, no es sino reiterativo de las atribuciones y obligaciones que el Congreso Federal, en la ley general antes citada, confiere al mencionado órgano; sin que exista impedimento para que la ley estatal prevea estos aspectos, sino, por el contrario, debe el legislador local de ajustarse a los mismos.

Se debe señalar que esta problemática es distinta de la que se verifica en las leyes generales penales en materia de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad de las personas, trata, tortura y electoral previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, puesto que respecto de las mismas existen contenidos mínimos específicos de tipos penales y sanciones que no pueden ser materia de regulación por parte de las entidades federativas.

"d) Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

"2. La etapa de la jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla."

4. Ley General de Partidos Políticos

Transitorio

"**Tercero.** El Congreso de la Unión, los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán adecuar el marco jurídico-electoral, a más tardar, el 30 de junio de 2014."

Por tanto, en el caso electoral se pueden hacer remisiones o repetir contenidos propios de la ley general, pero en el caso de las leyes generales en materia penal, esta condición no aplica, ya que existe una reserva expresa de fuente.

Consecuentemente, resulta infundado el concepto de invalidez que se analiza y debe reconocerse la constitucionalidad del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

b) Artículos 23, numeral 2, y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

El Partido de la Revolución Democrática y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas, impugnaron el artículo 23, numeral 2, por considerar que vulnera lo dispuesto por los artículos 1o., 4o. y 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Federal, en relación con diversos tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte, pues no garantiza el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal, a nivel de Ayuntamientos, impidiendo hacer efectivo el acceso al ejercicio del poder público de ambos géneros en auténticas condiciones de igualdad. Morena, además de impugnar el precepto citado combatió, por las mismas razones, el artículo 140, numerales 2 y 3, referido, de manera general, a la totalidad de las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a las diputaciones como a los Ayuntamientos.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco normativo aplicable:

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

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Por cinco votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, inciso b), consistente en declarar infundada la omisión alegada atinente a los artículos 23, numeral 2, y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas (sic) la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro. ..."

Artículo transitorio

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

" ...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

" ...

"h) Las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales, e ..."

Las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, base I, que establece como obligación de los partidos políticos prever en sus programas reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

El artículo segundo transitorio del decreto de reforma publicado el diez de febrero de dos mil catorce, en la fracción II, inciso h), en relación con la equidad de género, fijó como contenido mínimo para la ley general que regulará los procedimientos electorales, el establecimiento de "reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales."

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en desarrollo del tema, de forma genérica establece, en los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a),⁵ ciertas reglas conforme a las cuales deben presentarse las candidaturas para diputados y senadores del Congreso de la Unión.

⁵ **"Artículo 14.**

"...

"4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. En las fórmulas para senadores y diputados, tanto en el caso de mayoría relativa, como de representación proporcional, los partidos políticos deberán integrarlas por personas del mismo género.

"5. En el caso de las candidaturas independientes las fórmulas deberán estar integradas por personas del mismo género."

"Artículo 232.

"...

"2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"4. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. ..."

"Artículo 233.

"1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta ley."

"Artículo 234.

"1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista."

"Artículo 241.

"1. Para la sustitución de candidatos, los partidos políticos y coaliciones lo solicitarán por escrito al consejo general, observando las siguientes disposiciones:

"a) Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos podrán sustituirlos libremente, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecido en el párrafo 3 del artículo 232 de esta ley; ..."

Dicha obligación de garantizar la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores federales y locales, se encuentra también prevista en los artículos 3, numerales 4 y 5, y 25, inciso r), de la Ley General de Partidos Políticos.⁶

Sin embargo, para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; únicamente se da una directriz en el artículo 232, numerales 3 y 4, en el sentido de que los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad de géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de los órganos de representación y que los institutos electorales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas.

De acuerdo con lo anterior, las entidades federativas, de manera residual, tienen competencia para legislar en materia de paridad de género, sin obligación de regular en los mismos términos que las normas aplicables para las elecciones federales.

En ejercicio de su facultad legislativa, el Estado de Zacatecas se encuentra obligado a desarrollar los principios de equidad, a que lo obligan tanto la Constitución como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues, si bien, como se dijo, no se le constriñe al seguimiento de un diseño determinado, el que elija debe satisfacer el requerimiento constitucional.

Por otra parte, de conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014,

⁶ **Artículo 3.**

"...

"4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.

"5. En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior."

Artículo 25.

"1. Son obligaciones de los partidos políticos:

"...

"r) Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; ..."

corresponde a las Legislaturas Estatales emitir leyes que garanticen el absoluto respeto al principio de paridad de género, en la postulación de las candidaturas tanto para legisladores, como para integrantes de los Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, en tanto su naturaleza plural y popular lo permite.

En efecto, la paridad de género es un principio constitucional que se hace extensivo a todo aquel órgano gubernamental que integre representación popular, como los órganos legislativos y los Ayuntamientos, pero sin que esto signifique que dicho principio resulta aplicable a cualquier tipo de cargo de elección popular o designación de funcionarios. Así, se puede concluir que nuestro principio constitucional de paridad de género no resulta aplicable respecto de cargos de carácter unipersonal.

Por tanto, el principio de paridad en materia de candidaturas a cargos de elección popular siempre se debe extender a las planillas que se presentan para la integración de Ayuntamientos. Ahora bien, la paridad exigida constitucionalmente es aquella que permite avanzar una integración paritaria de los órganos, mediante la presentación y participación del mismo número de mujeres y de hombres para los cargos de elección a órganos de representación popular. A esto se le puede denominar como paridad vertical, mediante la cual, se busca intercalar de forma paritaria a los candidatos de distintos género y garantizar que cada suplente sea del mismo género que el candidato propietario a efecto de generar integraciones legislativas o de Cabildos más equitativas.

La aplicación de la paridad de género a los Ayuntamientos se debe hacer tomando en consideración el órgano constitucional de que se trate, el tipo de elección de sus integrantes y la salvaguarda de otro tipo de principios constitucionales en materia electoral.

En la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014, el Tribunal Pleno determinó que el principio de paridad de género, contenido en el segundo párrafo de la base I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales. Así, este Tribunal Pleno determinó que, si bien este derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como otros principios rectores en materia electoral, por ejemplo, el democrático o la efectividad del sufragio.

En el caso concreto, no resulta posible aplicar un principio de paridad de género horizontal respecto de uno de los cargos que integran el órgano, tal como la presidencia municipal, puesto que el principio constitucional de paridad de género lo que pretende es que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, mas no el acceso a un cargo específico.

Por tanto, es necesario determinar la configuración constitucional de los Ayuntamientos, así como los mecanismos para su integración, a efecto de definir si es posible que les resulte aplicable el principio de paridad de género horizontal.

El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Para efectos constitucionales, se entiende que es el Ayuntamiento, en su carácter de órgano colegiado, el que ejerce las funciones de gobierno.

Asimismo, para efectos electorales, se entiende que se vota por una planilla de candidatos para integrar el Ayuntamiento, y no de forma individual por cada una de las personas que integran dicha planilla. Por tanto, no se trata de la nominación o elección a un cargo de carácter unipersonal en el que se vote por una persona en específico, sino de la elección entera de un órgano de gobierno mediante una planilla predefinida.

Los preceptos impugnados contemplan la existencia de reglas para garantizar la paridad de género vertical, con lo cual se asegura que el cincuenta por ciento de las candidaturas de cada una de las planillas y de la lista corresponda a mujeres, en un esquema de alternancia, en el que se coloque, en forma sucesiva, una mujer seguida de un hombre o viceversa, de modo que el mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos (aplicable a la postulación de candidaturas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional).

No obstante, se reclama que la normatividad electoral es omisa en contemplar la paridad horizontal, consistente en garantizar que el cincuenta por ciento de las candidaturas a un mismo cargo en todas las planillas recaiga en mujeres, de manera que exista igual porcentaje de candidaturas a presidencias municipales, sindicaturas y regidurías en todos los Ayuntamientos de un Estado (aplicable únicamente a la postulación de candidaturas por el principio de mayoría relativa).

Ahora bien, el principio de paridad horizontal no resulta aplicable respecto de planillas de candidatos para la elección de Ayuntamientos, pues la paridad de género es exigible para garantizar la posibilidad paritaria de participación en candidaturas a cargos de elección popular en órganos legislativos y Ayuntamientos, y no propiamente la participación en candidaturas para cargos específicos dentro de dichos órganos.

En efecto, en el caso de los Ayuntamientos, se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir la existencia de una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, es decir, no existe una votación por un cargo unipersonal, sino por un Cabildo.

En este orden de ideas, el exigir paridad específica respecto de presidencias municipales, no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio. Como ya se dijo, los órganos de gobierno de los Municipios son los Ayuntamientos, los cuales se encuentran conformados por diversos cargos de presidente municipal, síndico y regidores, que cuentan con competencias diferenciadas, pero que no son en sí mismos instancias de gobierno. El órgano de gobierno es el Ayuntamiento, dentro del cual, todos estos cargos tienen la posibilidad de votar en igualdad de condiciones.

De esta forma, la paridad de género no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos en específico, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración de órganos representativos legislativos o municipales.

En este orden de ideas, no se puede sostener que exista alguna omisión legislativa por no preverse a nivel legal el principio de paridad de género horizontal, máxime que el Constituyente Permanente previó la observancia del principio de paridad de género única y exclusivamente para los órganos legislativos o de carácter plural, como expresamente lo señaló; de haber sido su voluntad incluirlo en otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo y no lo hizo, lo que se corrobora no sólo con la iniciativa que dio lugar a tal reforma, sino con el proceso legislativo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, pues es, precisamente, durante el debate en la Cámara de Senadores, en la que a solicitud expresa de incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los Poderes

Ejecutivo Federal, Estatal o municipal, los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del Constituyente de no ampliar, por ahora, dicho principio para otros órganos de gobierno de naturaleza electoral.

En virtud de la competencia residual de la que goza el legislador local, no le está permitido ir más allá de lo ya expresado por la Constitución Federal, pues de lo contrario, no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales, como lo es la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

En tales condiciones, resulta infundado el reclamo de que las normas impugnadas fueron omisas en regular lo relativo a la paridad horizontal en candidaturas a Municipios.

c) Artículo 25, fracciones II y III, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Morena impugnó el citado artículo, por considerar que transgrede lo dispuesto por los artículos 54, fracción V, y 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 15, numeral 3, 17, numeral 2, y 28, numeral 2, incisos a), b) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues impone mayores requisitos que los previstos en la Constitución, para que un partido político pueda contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, inciso c), consistente en declarar la invalidez del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Este Tribunal Pleno, en diversos precedentes, se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano.⁷ Al respecto, aun con la reforma constitucional de febrero de dos mil catorce, se destacan los siguientes puntos que en la actualidad continúan vigentes:

- Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integran el marco general bajo el

⁷ Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010; 26/2011 y su acumulada 27/2011; y, 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012.

que se regula el sistema electoral mexicano, previendo en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno. Así, los artículos 52, 54 y 56 de la Constitución prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de mil novecientos setenta y siete, conocida como "Reforma Política", mediante la cual, se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días.

- Conforme a la teoría, el principio de mayoría, consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país. Este sistema expresa, como característica principal, el fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado. Este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

- La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual, se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. La representación proporcional pura es muy difícil de encontrar, pues la mayor parte de los sistemas que utilizan este tipo de representación lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría. La introducción del principio de proporcionalidad obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como garantizar, en forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

- Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. El sistema puede ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

- En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete. La reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando

sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo. En la reforma de mil novecientos setenta y dos, se introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo establecido para ello; sin embargo, el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

- El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato y, además, la elección por mayoría propicia el acercamiento entre candidato y elector. La propia identificación establecida entre electores y candidatos puede permitir al votante una elección más informada con respecto a la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido.

- El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y, de esta forma, facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados, que permita reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

- La decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual, los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales. El término "uninominal", significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado, será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate. Por su parte, el término "circunscripción plurinominal", aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debía presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que, en cada una de las circunscripciones, se eligen varios candidatos; de ahí que se utilice el término "plurinominal" (significando más de uno). Con la reforma de quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, se determinó que "se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país".

Por lo que se refiere a las entidades federativas, en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se prevé la obligación de

integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en los términos que señalen las leyes locales y, a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, aunque se mantiene la libertad de configuración normativa referida, se sujeta su ejercicio a ciertas bases, con la fijación de reglas y límites de sobre y subrepresentación; en tanto la fracción IV establece las normas que en materia electoral rigen en los Estados, entre las que se encuentran las relacionadas con las elecciones locales, las autoridades electorales locales, los partidos políticos —sólo determinadas cuestiones en materia de conformación, derechos, autonomía interna, cancelación de registro, financiamiento, límites a las erogaciones y montos máximos de aportaciones, acceso a radio y televisión—, los candidatos independientes y los medios de impugnación.

De esta forma, para efectos del análisis del artículo impugnado, debe atenderse únicamente a lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución, que rige para el ámbito estatal; no así al diverso 54, que no resulta obligatorio para las Legislaturas Locales, por ser sólo aplicable al ámbito federal, al referirse expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:

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

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

"...

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

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

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

Del precepto constitucional citado, se desprenden las siguientes bases:

- **Obligación de incorporar en la legislación estatal los principios de mayoría relativa y representación proporcional y libertad de configuración normativa.** Los Congresos de los Estados deben integrarse por diputados electos conforme a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, de acuerdo con lo que establezcan las leyes locales.

- **Límite de sobrerrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.

- **Excepción al límite de sobrerrepresentación.** Esta diferencia puede ser mayor si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

- **Límite de subrepresentación.** La diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.

Ahora bien, los artículos 51 y 52 de la Constitución Política, y 17 y 24 de la Ley Electoral, ambas del Estado de Zacatecas establecen:

"Artículo 51. La Legislatura del Estado se integra con dieciocho diputados electos por el principio de votación de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por doce diputados electos según el

principio de representación proporcional, conforme al sistema de lista plurinominal votada en una sola circunscripción electoral. De estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales, en los términos que establezca la ley.

"Las elecciones de diputados por ambos sistemas se sujetarán a las bases establecidas en esta Constitución y a las disposiciones de la ley electoral. Los diputados de mayoría relativa y los de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones.

"Por cada diputado propietario se elegirá un suplente. Los diputados podrán ser electos consecutivamente por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

"Artículo 52. La demarcación territorial de los dieciocho distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del Estado entre los distritos señalados, tomando en cuenta el último censo de población y los criterios generales que determine el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

"La facultad de asignar diputados de representación proporcional corresponderá al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, el que deberá ejercerla en la sesión de cómputo estatal que para el efecto prevenga la ley electoral, de conformidad con la convocatoria emitida por el consejo para esa elección.

"Para la asignación de diputados de representación proporcional se seguirá el orden que tuvieren los candidatos en la lista correspondiente, a excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales, los que serán asignados a los dos partidos políticos que obtengan el mayor porcentaje en la votación. Al efecto, se aplicará una fórmula de proporcionalidad pura, integrada con los siguientes elementos: cociente natural y resto mayor. Ningún partido podrá tener más de dieciocho diputados en la Legislatura, por ambos principios.

"Los partidos políticos podrán coaligarse o celebrar alianzas conforme a la ley.

"Para que un partido tenga derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberá de acreditar:

"I. Que participa con candidatos cuando menos en trece distritos electorales uninominales así como en la totalidad de las fórmulas por lista plurinomial; y

II. Que obtuvo por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en el Estado.

"En la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se estará a lo que disponga la ley electoral local."

"Artículo 17

"1. Los miembros de la Legislatura del Estado serán 18 diputados de mayoría relativa, electos en distritos uninominales, y 12 diputados de representación proporcional electos en una sola circunscripción electoral, de estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales. En ambos casos, por cada diputado propietario se elegirá a un suplente, mediante fórmulas integradas por personas del mismo género.

"2. Los diputados podrán ser electos consecutivamente por un periodo adicional por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, con excepción de aquellos que tengan el carácter de independientes. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubiere postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"3. Ningún partido podrá tener más de dieciocho diputados en la Legislatura por ambos principios."

"Artículo 24

"1. Para la elección de diputados por el principio de representación proporcional habrá una sola circunscripción plurinominal correspondiente a todo el territorio del Estado.

"2. Las diputaciones que deberán asignarse a los partidos políticos serán 12. Cada partido político podrá solicitar se registre una lista de candidatos propietarios y suplentes, cuyos integrantes podrán ser los mismos que le hayan registrado en las fórmulas por el principio de mayoría relativa. La lista deberá estar integrada de manera paritaria y alternada entre los géneros. Del total de candidaturas, el 20% tendrá calidad de joven. Las fórmulas de propietarios y suplentes serán de un mismo género.

"3. La asignación de las diputaciones será en el orden de prelación que tuviesen los candidatos en la lista estatal registrada por cada partido político, con excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales, hasta completar el número a que tengan derecho de conformidad con las reglas que la Constitución Local y esta ley establecen.

"4. Las listas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional que registre cada partido político, deberán integrar una fórmula de candidato propietario y suplente con carácter de migrante.

"5. El lugar que ocupe esta fórmula de candidatos con carácter migrante, deberá ser la última de la lista que por ese concepto obtenga cada partido político y a la que tengan derecho de conformidad con las reglas que esta ley establece.

"6. La asignación de diputados con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos que logren en su favor, respectivamente, los mayores porcentajes de votación estatal emitida. En caso de que un partido político obtenga por el principio de mayoría relativa el triunfo en los 18 distritos electorales uninominales, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minorías.

"7. Las disposiciones relativas al género de los candidatos, el registro de los candidatos que ostenten el carácter de migrante o joven, se aplicarán sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señalen la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político."

Por su parte, el artículo que se combate dispone:

"Artículo 25

"1. Para la asignación de los doce diputados electos por el principio de representación proporcional, el consejo general aplicará las siguientes bases:

"I. Determinará la votación estatal emitida, que para este propósito será el resultado de restar, de la votación total emitida, los votos siguientes:

"a) Aquellos que fueron declarados nulos;

"b) Los alcanzados por los partidos políticos que no hubieren postulado candidatos a diputados en por lo menos trece distritos uninominales y en la totalidad de la circunscripción plurinominal;

"c) Los de los partidos políticos que no hubieren alcanzado el 3% de la votación válida emitida; y

"d) Los votos emitidos para candidatos independientes.

"II. Al partido político que hubiere participado con candidatos, cuando menos en trece distritos electorales uninominales, así como en las fórmulas por listas plurinominales, y haya obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de curules necesarias, hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios en la Legislatura, sea equivalente al porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales, sin que en ningún caso se exceda del número de dieciocho diputados del mismo partido. En esta disposición queda incluido aquel candidato que tuviere la calidad de binacional o migrante.

"Conforme a esta fracción, en ningún caso el porcentaje de representación para integrar la Legislatura, podrá ser inferior al porcentaje que tal partido obtuvo en la votación estatal emitida;

"III. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; en este caso, se deducirá el número de diputados de representación proporcional que sean necesarios para asignar diputados a los partidos políticos que se encuentren en este supuesto;

"IV. Las diputaciones por el principio de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan a los partidos que se encuentre en los supuestos anteriores, y una vez que se ajuste la votación estatal emitida, se asignarán a los demás partidos políticos con derecho a ello, en proporción directa con sus respectivas votaciones estatales;

"V. Para los efectos anteriores, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

"a) Cociente natural; y

"b) Resto mayor.

"VI. En primer término se determinarán los diputados que se asignarán al partido político que se encuentre en la hipótesis prevista en la fracción II de

este artículo. Se procederá a efectuar una división simple del porcentaje de votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado para efectos de asignación de diputados por este principio, entre el factor 3.333, a fin de determinar el número de diputados que le serán asignados. De resultar un número compuesto por enteros y fracciones, deberá elevarse al entero inmediato mayor;

"VII. En segundo término se determinarán los diputados que se asignarán al partido político que se encuentre en la hipótesis prevista en la fracción III de este artículo;

"VIII. Hecho lo anterior, se ajustará la votación estatal emitida, restándole la votación total del partido que obtuvo la mayor votación y los votos que representaron triunfos por el principio de mayoría relativa en los distritos uninominales de los partidos que participan en la asignación;

"IX. El resultado obtenido se dividirá entre el número de curules a asignar para obtener el cociente natural. Las diputaciones de representación proporcional se asignarán a los partidos con derecho a ello conforme a sus respectivas votaciones estatales ajustadas; y

"X. Si aún quedaren curules por repartir se utilizará el método de resto mayor, en el que participarán todos los partidos políticos que cumplan con estas bases para el reparto plurinominal.

"2. Una vez que se haya cumplido el procedimiento previsto en las bases anteriores, se procederá a lo siguiente:

"I. Para la asignación a que se refieren los numerales 5, 6 y 7 del artículo anterior, relativos a la fórmula de candidatos con carácter migrante, el consejo general aplicará, al caso de cada uno de los dos partidos que hubiesen obtenido, respectivamente, los mayores porcentajes de votación estatal emitida, los criterios que a continuación se indican:

a) Si tuviere derecho a la asignación de dos diputados, el primero será, el que ocupe tal lugar en la lista estatal registrada, y el segundo, el candidato con carácter migrante;

b) Si tuviere derecho a la asignación de tres diputados el primero y el segundo serán, el primero y segundo de la lista estatal registrada, y el tercero, el candidato con carácter migrante;

c) Si tuviere derecho a la asignación de cuatro diputados el primero, segundo y tercero serán, el primero, segundo y tercero de la lista estatal registrada, y el cuarto, el candidato con carácter migrante; y

"d) Si tuviere derecho a la asignación de cinco diputados, el primero, segundo, tercero y cuarto serán, el primero, segundo, tercero y cuarto de la lista estatal registrada, y el quinto, el candidato con carácter migrante."

De lo anterior se advierte, en lo que interesa, que:

- El Congreso del Estado se integra por un total de treinta diputados, de los cuales dieciocho son electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doce por el principio de representación proporcional, conforme al sistema de lista plurinominal votada en una sola circunscripción electoral.

- Para la asignación de los doce diputados electos por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deben acreditar haber participado con candidatos, cuando menos, en trece distritos electorales uninominales, así como en las fórmulas por listas plurinominales.

- **Al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida**, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen alcanzado sus candidatos, **le será asignado por el principio de representación proporcional el número de curules necesarias hasta que el porcentaje de representación de diputados por ambos principios sea equivalente al porcentaje de la votación estatal emitida que haya obtenido, adicionado hasta con ocho puntos porcentuales**, sin que pueda exceder de dieciocho diputados.

En ningún caso, el porcentaje de representación de dicho partido podrá ser inferior al porcentaje que hubiese obtenido en la votación estatal emitida.

- El porcentaje de representación de un partido político no puede ser menor al porcentaje de votación que hubiese obtenido menos ocho puntos porcentuales; de ser necesario, se harán las adecuaciones correspondientes.

- Una vez que se ajuste la votación estatal emitida, las diputaciones de representación proporcional que resten se asignarán a los demás partidos políticos con derecho a ello, en proporción directa con sus respectivas votaciones.

Como se observa, el artículo impugnado, en su fracción II, obliga a asignar al partido que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida el número de diputaciones necesarias para que su porcentaje de representación en la Legislatura sea equivalente al porcentaje de votos que haya obtenido más el ocho por ciento, sin que pueda exceder de dieciocho diputaciones.

Lo anterior resulta violatorio de la base segunda establecida en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional, que prevé un tope máximo de diputaciones que puede obtener un partido por ambos principios, conforme a su porcentaje de votación emitida, pues no se atiende a estos parámetros, sino que se obliga a otorgar a la primera fuerza política el número de diputaciones necesarias para llegar a dicho tope, con lo cual se distorsiona la proporcionalidad que debe existir entre el número de votos obtenido y la representatividad al interior del órgano legislativo.

En este sentido, no podría actualizarse el supuesto previsto en el segundo párrafo de la fracción II del precepto combatido, dado que el porcentaje de representación de la primera fuerza política nunca sería inferior al porcentaje de votación que hubiese obtenido.

Consecuentemente, resulta fundado el concepto de invalidez que plantea el accionante, suplido en su deficiencia,⁸ en relación con la fracción II del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, pues ésta resulta inconstitucional, no por imponer mayores requisitos que los establecidos en la Norma Fundamental para la asignación de diputaciones de representación proporcional, sino porque, al prever el límite de sobrerrepresentación, favorece injustificadamente al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, haciéndolo llegar al tope máximo fijado, sin que el número de curules asignadas para tal efecto sea reflejo del número de votos recibidos.

En cambio, el artículo impugnado, en su fracción III, reproduce la base cuarta establecida en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución, relativa al límite de subrepresentación, previendo, incluso, mecanismos de ajuste, a efecto de salvaguardar el porcentaje mínimo de representación de un partido en el Congreso, en función del porcentaje de votos obtenido; razón por lo cual, no resulta inconstitucional.

De esta forma, procedería, en principio, declarar la invalidez de la fracción II del artículo 25 de la referida ley electoral y, por extensión, la de las

⁸ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

fracciones VI y VIII del propio artículo, por su estrecha relación con aquélla;⁹ sin embargo, la expulsión de tales porciones normativas torna disfuncional el sistema de asignación de diputaciones de representación proporcional en el Estado, previsto en el citado artículo, por lo que este Tribunal Pleno estima necesario declarar, como efecto de la sentencia,¹⁰ la invalidez total del precepto.

⁹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.—Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada." (Novena Época, registro digital: 176056, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, tesis P./J. 32/2006, página 1169)

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.—Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven." (Novena Época, registro digital: 164820, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, tesis P./J. 53/2010, página 1564)

¹⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

En consecuencia, dada la trascendencia para el desarrollo del respectivo proceso electoral, y en virtud de que de conformidad a lo previsto en el artículo 145 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas,¹¹ el registro de candidatos a diputados por ambos principios debe tener lugar del trece al veintisiete de marzo de dos mil dieciséis, se vincula al Congreso del Estado de Zacatecas para que dentro de los sesenta días naturales siguientes al día siguiente al surtimiento de efectos de este fallo, dentro de su próximo periodo ordinario de sesiones que inicia el día ocho de septiembre de dos mil quince y con-

"...

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

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.—De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del País para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)." (Novena Época, registro digital: 170879, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis P./J. 84/2007, página 777)

¹¹ "Artículo 145.

"1. El registro de candidaturas deberá hacerse en el año de la elección y dentro de los plazos siguientes:

"I. Para gobernador del Estado, del trece al veintisiete de marzo, ante el consejo general del instituto;

"II. Para diputados por el principio de mayoría relativa, del trece al veintisiete de marzo, ante los correspondientes consejos distritales, y de manera supletoria ante el consejo general;

"III. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, del trece al veintisiete de marzo, ante el consejo general;

"IV. Para Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa del trece al veintisiete de marzo, ante los consejos municipales y de manera supletoria ante el consejo general; y

"V. Para regidores por el principio de representación proporcional, del trece al veintisiete de marzo, ante el consejo general.

"2. El consejo general podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido en el artículo 158 de esta ley."

cluye el quince de diciembre del mismo año,¹² legisle lo conducente con el objeto de subsanar exclusivamente el problema de constitucionalidad relativo a la regla de sobrerrepresentación que fue invalidada atendiendo a las razones expresadas en esta sentencia. En este sentido, no se deberá replantear todo el sistema de representación proporcional, sino únicamente se deberán hacer las modificaciones que sean pertinentes a efecto de exclusivamente subsanar la inconstitucionalidad advertida.

No es óbice a lo anterior que la nueva legislación se emita y entre en vigor dentro del proceso electoral correspondiente, en razón de que la modificación solicitada se realizará en cumplimiento a una sentencia de este Tribunal Pleno, siendo aplicable, por analogía, el siguiente criterio que lleva por rubro: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO."¹³

¹² El artículo 57 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas dispone: "La Legislatura del Estado se instalará el siete de septiembre del año de su elección y tendrá durante cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones. El primero iniciará el ocho de septiembre y concluirá el quince de diciembre pudiéndose prorrogar hasta el día treinta del mismo mes; el segundo comenzará el primero de marzo y terminará el treinta de junio."

¹³ "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.— El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el procurador general de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral." (Novena Época, registro digital: 174536, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, tesis P./J. 98/2006, página 1564)

Es necesario tomar en consideración que para lograr el debido cumplimiento de esta sentencia, ante cualquier exceso o defecto, resulta procedente el recurso de queja previsto en el artículo 55 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en términos del criterio cuyo rubro dispone: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL."¹⁴

d) Artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas impugnaron el citado artículo, por considerar que regula cuestiones relativas a la prohibición de que partidos nacionales y locales de nuevo registro participen en coalición en las elecciones, cuando la regulación de las coaliciones es una competencia exclusiva del orden federal.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

¹⁴ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EL RECURSO DE QUEJA POR EXCESO O DEFECTO EN LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA EN ESE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.—De lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105 de la Constitución Federal, se advierte que las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad tienen ejecución y que ante su incumplimiento la propia Ley Fundamental regula procedimientos para imponer el respeto a la sentencia invalidante; por tanto, todas las disposiciones relativas al cumplimiento de las sentencias que prevé la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son aplicables a dichas acciones, tanto por aplicación directa del citado precepto constitucional como por interpretación del artículo 59 de la indicada ley reglamentaria, que prevé la aplicabilidad de las disposiciones del título II cuando sea conducente. En consecuencia, procede el recurso de queja por exceso o defecto en el cumplimiento de una sentencia, consignado en el artículo 55, fracción II, de la mencionada ley, ya que es un punto estructural para el cumplimiento efectivo de la resolución invalidante con efectos generales dictada en tales acciones y para conseguir el respeto pleno a la Constitución Federal. Además, esperar que el control de constitucionalidad se realice a través de nuevas acciones de inconstitucionalidad, juicios electorales, o bien juicios de amparo, significaría reducir tal sentencia a una mera declaración sin eficacia y hacer nugatorio su efecto general, pues su cumplimiento quedaría a merced de las autoridades demandadas, con lo que se burlaría la finalidad del artículo 105 constitucional y la autoridad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación." (Novena Época. Registro digital: 182050. Instancia: Pleno. Tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 15/2004, página 956)

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, inciso d), consistente en declarar la invalidez del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Transitorio

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. La ley general que regule los partidos políticos nacionales y locales:

"...

"f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales;

"2. Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;

"3. La ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles. Por coalición total se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular a la totalidad de los candidatos en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral. Por coalición parcial se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el cincuenta por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma. Por coalición flexible se entenderá la que establezcan los partidos políticos para postular al menos el veinticinco por ciento de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, bajo una misma plataforma electoral;

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

"5. En el primer proceso electoral en el que participe un partido político, no podrá coaligarse, y ..."

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 73, fracción XXIX-U, y segundo transitorio, fracción I, inciso f), de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión regular, a través de leyes generales, el sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones.

Por tanto, la regulación de todo lo relativo a coaliciones de partidos políticos nacionales o locales se encuentra reservado de forma exclusiva al orden federal, sin que sea posible que las entidades federativas puedan regular aspecto alguno de esta materia.

Ahora bien, el precepto combatido a la letra establece:

"Artículo 117

"1. Los partidos políticos nacionales o estatales con registro, que participen por primera vez en una elección local, no podrán hacerlo en coalición.

"2. Concluido el proceso electoral, automáticamente la coalición quedará disuelta, para efectos de esta ley, excepto para rendición de informes, fiscalización y sus consecuencias."

El concepto de invalidez es fundado, toda vez que las entidades federativas no puede regular cuestiones relativas a las coaliciones entre partidos políticos nacionales o locales.

El artículo impugnado regula las coaliciones entre partidos políticos, señalando, por una parte, que los partidos nacionales o estatales de nuevo registro no podrán participar en coalición en su primera elección, así como que toda coalición quedará disuelta una vez que concluya el proceso electoral, salvo para cuestiones de fiscalización.

En atención a lo resuelto por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, así como 86/2014 y su acumulada 88/2014, las entidades federativas no pueden regular las coaliciones de partidos políticos nacionales o locales, ya que es una materia que corresponde legislar de forma exclusiva al orden federal.

En la materia electoral opera una concurrencia competencial específica, en la cual la Federación determina a través de leyes generales las materias que son federales y estatales en atención a las bases constitucionales, en el entendido de aquello que no haya sido reservado al orden federal corresponde al orden local.

Existen contenidos mínimos que han sido federalizados directamente desde el Texto Constitucional, tal como sucedió con las materias contenidas en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional, incluyendo la regulación de coaliciones de partidos políticos nacionales y locales.

Por tanto, existe disposición constitucional expresa que señala que la regulación de las coaliciones de partidos políticos deberá ser realizada en exclusiva por el orden federal, y que la misma será aplicable directamente a los partidos locales. Claramente, toda cuestión relativa a las coaliciones entre partidos políticos nacionales o locales debe ser regulada por el Congreso Federal.

Asimismo, en esta norma transitoria se señala que la ley general en la materia debe contener una prohibición para que partidos políticos de nueva creación puedan coaligarse. Así, el artículo 85, numeral 4, de la Ley General de Partidos Políticos¹⁵ dispone que los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda. Por su parte, el artículo 87, numeral 11, de la misma ley¹⁶ dispone que la coalición termina automáticamente una vez que haya concluido la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados.

Tenemos entonces que la Ley General de Partidos Políticos ya regula de forma expresa las cuestiones relativas a la participación de partidos de nueva creación en una coalición, así como la duración de las mismas.

En conclusión, el artículo impugnado es inconstitucional, puesto que el Congreso de Zacatecas carece de competencia para regular cuestiones

¹⁵ " **Artículo 85.**

"1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

"2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

"3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

"4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

"5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

..."

¹⁶ " **Artículo 87.**

"...

"11. Concluida la etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones de senadores y diputados, terminará automáticamente la coalición por la que se hayan postulado candidatos, en cuyo caso los candidatos a senadores o diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición."

relativas a las coaliciones de partidos políticos nacionales o locales, al ser una competencia exclusiva del orden federal.

e) Artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, inciso e), consistente en reconocer la validez del artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Morena impugnó el artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, por considerar que el Congreso Local se excede en sus atribuciones, al establecer que las funciones se mantendrán delegadas al organismo público electoral local hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral no decida reasumirlas, pues el artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral dispone que las funciones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesas directivas se entenderán delegadas a los organismos públicos electorales locales, pero el Instituto Nacional Electoral podrá reasumirlas.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

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

"...

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"1. La capacitación electoral;

"2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

"3. El padrón y la lista de electores;

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

"5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"7. Las demás que determine la ley. ..."

Transitorios

"Octavo. Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el transitorio segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales locales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales.

"En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del consejo general.

"La delegación y reasunción posteriores de estas atribuciones se someterá a lo dispuesto en la base V, apartado C del artículo 41 de esta Constitución."

El artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral señala que, una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las leyes generales de partidos, procedimientos electorales y delitos electorales, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas en los procesos electorales estatales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales electorales.

Este dispositivo transitorio delegó en estos últimos el ejercicio de una competencia que constitucionalmente corresponde al Instituto Nacional Elec-

toral, de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del apartado B de la base V del artículo 41 constitucional.

Ahora bien, el precepto combatido a la letra establece:

"Noveno. Las funciones correspondientes a la capacitación electoral, la integración y ubicación de las casillas, así como la designación de funcionarios de la mesa directiva, en el proceso electoral del 2016, delegadas al Instituto Electoral del Estado de Zacatecas por virtud de la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, se mantendrán delegadas hasta en tanto no sean reasumidas por Instituto Nacional Electoral."

El concepto hecho valer es infundado.

El hecho de que una legislación local reitere el contenido de una reforma constitucional no representa en sí mismo el uso de una competencia del orden federal y, por tanto, un problema de constitucionalidad.

El artículo impugnado establece que las cuestiones de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios para la jornada electoral corresponden al órgano electoral local, en atención a que le han sido delegadas expresamente por el artículo transitorio constitucional ya referido. Asimismo, establece que dichas atribuciones pueden ser reasumidas por el Instituto Nacional Electoral.

Ahora bien, el artículo octavo transitorio de la reforma constitucional en materia electoral determinó delegar el ejercicio de las atribuciones de capacitación, así como de designación y ubicación de mesas directivas de casilla al orden local, salvo que exista una determinación de reasunción competencial por parte del órgano administrativo electoral nacional.

De esta forma, se trata de una competencia que ha sido delegada al orden estatal por la Constitución General, razón que justifica la facultad de las entidades federativas para legislar sobre esta materia, al existir una habilitación constitucional expresa para tal efecto.

Por tanto, se reconoce la validez del artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

f) Artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas

Morena impugnó el artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, por considerar que el Congreso Local carece de competencia para legislar en materia de derecho de réplica, al ser una cuestión que compete en exclusiva al Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio, fracción IV, del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, que dispone que el Congreso de la Unión deberá regular el derecho de réplica.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, inciso f), consistente en reconocer la validez del artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Para efectos de su análisis, debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

"Artículo 41. ...

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

"a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

"b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación

de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

"c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

"d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

"e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

"f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

"g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente apartado. En situaciones especiales, el instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

"Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

"Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir

en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

"Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los Estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

"Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

"a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

"b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

"c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

"Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

"Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Federales y Estatales, como de los Municipios, órganos de Gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

"Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley. ..."

"Artículo 116. ...

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

"...

"i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

"...

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes; ..."

De conformidad con la base tercera del artículo 41 constitucional, corresponden en exclusiva al orden federal las cuestiones relativas al uso de medios de radiodifusión. Por su parte, la fracción IV del artículo 116 constitucional establece que las entidades federativas deberán garantizar, de acuerdo con las bases constitucionales correspondientes y las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, el acceso de los partidos políticos, candidatos y candidatos independientes a la radio y televisión.

En este sentido, en materia electoral, la Constitución es muy clara en definir que las cuestiones de comunicación electoral relativas a la radio y televisión son de carácter estrictamente federal, sin que sea posible algún tipo de intervención por parte de las entidades federativas.

Ahora bien, el precepto combatido a la letra establece:

"Décimo. En tanto el Congreso de la Unión expida la ley en materia de réplica, los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes respectivas, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables. Para los efectos de esta ley, el titular del derecho de réplica deberá agotar primeramente la instancia ante el medio de comunicación respectivo, o demostrar que lo solicitó a su favor y le fue negado. Las autoridades electorales deberán velar oportunamente por la efectividad del derecho de réplica durante los procesos electorales, y en caso de ser necesario deberá instaurar el procedimiento especial sancionador previsto en esta ley."

El concepto de invalidez es infundado.

La norma impugnada establece un supuesto en el cual se pretende regular el derecho de réplica en materia electoral, hasta en tanto se expida la normativa federal correspondiente.

La posibilidad de que una entidad federativa pueda legislar respecto de una competencia federal si ésta no ha sido ejercida es una problemática recurrente en el federalismo de otros países.¹⁷

No obstante, de conformidad con la interpretación constitucional de este Tribunal Pleno, los órdenes de gobierno sólo pueden ejercer las competencias que les han sido conferidas de forma expresa o residual, sin que sea posible que puedan ejercer competencias de otro orden de gobierno, salvo en los supuestos de permisión establecidos en la propia Constitución.¹⁸

En este sentido, no resulta posible analizar el hecho de que esta regulación se encuentra condicionada al ejercicio de una competencia federal, puesto que es necesario determinar si el Estado de Zacatecas tiene competencia para

¹⁷ En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica se permite que los Estados regulen cuestiones del orden federal siempre y cuando la Federación no haya regulado la materia.

¹⁸ El artículo 116, fracción VII, constitucional contempla la posibilidad de que la Federación y los Estados contemplen la asunción por parte de éstos de las funciones y servicios federales. A su vez, los Estados pueden hacer lo mismo respecto de los Municipios.

regular cuestiones relativas al derecho de réplica o si se trata de una cuestión que sólo compete al orden federal.

El artículo 6o. constitucional establece que el derecho de réplica, dentro del contexto de la libre expresión, será ejercido en los términos dispuestos por la ley.¹⁹ De esta forma, se establece un principio de legalidad, en el sentido de que la reglamentación de este derecho humano se debe hacer mediante una ley en sentido formal y material, pero sin que sea posible advertir que se trate de una competencia de reglamentación que compete en exclusiva al orden federal.

El artículo tercero transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de telecomunicaciones señala que el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al citado decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor y que deberá regular el derecho de réplica.²⁰ Así, este transitorio es una disposición genérica sobre la regulación de este derecho, que no determina que el mismo deba ser regulado por algún orden normativo en específico.

En la materia de regulación de derechos humanos, existe concurrencia pura entre Federación y Estados. Cualquier ley que prevea derechos humanos, expedida por la Federación, únicamente regula a este orden en su propio ejercicio competencial, pero no a los Estados en el ejercicio de sus atribuciones, salvo que exista alguna modalidad expresa de concurrencia a nivel constitucional, tal como sucede con determinados derechos, como el derecho al medio ambiente.

Así, un derecho fundamental no otorga per se competencia a un determinado orden de gobierno para su reglamentación, salvo que exista disposición expresa que así lo determine, ya que, conforme a la cláusula residual prevista en el artículo 124 constitucional, el orden federal debe tener una competencia expresa para legislar sobre una materia determinada.

¹⁹ **"Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado."

²⁰ **"Tercero.** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico conforme al presente decreto dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, y deberá:

"...

"IV. Regular el derecho de réplica; ..."

Cabe señalar que esta Suprema Corte se ha manifestado en el sentido de que la reglamentación de los derechos fundamentales es una cuestión que compete por igual a los Estados o al orden federal, dependiendo de la jurisdicción que se trate.²¹

De esta forma, la federalización de una materia determinada pasa por el establecimiento de una competencia legislativa expresa para el Congreso de la Unión a nivel constitucional. Máxime que el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Federal determina que las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos están previstas para todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, es decir, para todos los órdenes de gobierno.

No existe una disposición expresa que conceda sólo facultades al Congreso de la Unión en toda la materia de réplica. La regulación del derecho de réplica no compete en exclusiva al orden federal, ni éste puede generar bases o contenidos que limiten la posibilidad de legislar para las entidades federativas.

Sin embargo, es necesario considerar si el ejercicio del derecho humano se relaciona, de alguna manera, con materias, espacios o medios que se encuentran sujetos a una regulación que compete, en específico, a un orden competencial.

En este caso concreto, es necesario determinar si se está regulando el derecho de réplica en la materia electoral, en atención a la distribución competencial entre el orden federal y las entidades federativas, de conformidad con los artículos 41 y 116 constitucionales.

Se trata del derecho de réplica en la materia electoral, que involucra a todos los medios de comunicación, pero las entidades federativas sólo podrán intervenir y legislar, de conformidad con su competencia constitucional, para regular los medios de comunicación locales en cuestiones electorales.

²¹ "GARANTÍAS INDIVIDUALES. LEYES REGLAMENTARIAS DE LAS.—Si bien la Constitución General, en su artículo 16, transitorio, parece atribuir al Congreso Federal la facultad de expedir las leyes orgánicas de la Constitución, tratándose de garantías individuales, también debe entenderse que esa facultad está subordinada a la naturaleza de la materia sobre la cual versan esas garantías, según lo previene el artículo 124 de la misma Constitución, y por tanto la reglamentación de dichas garantías corresponderá al Congreso de la Unión cuando se trate de materias que atañen a la jurisdicción federal, y a las Legislaturas Locales, en caso contrario." (Tesis aislada, Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XL, página 3328)

Ahora bien, la norma impugnada reglamenta el derecho de réplica de los partidos, precandidatos y candidatos en los medios de comunicación por cuestiones electorales y durante los procesos electorales. Se debe interpretar que el artículo sólo puede regular el ejercicio del derecho de réplica durante un proceso electoral en medios de comunicación que pueden ser reglamentados por las entidades federativas, tales como periódicos y revistas, sin que esto se pueda hacer extensivo a otros medios de comunicación que sólo pueden ser regulados a nivel federal, tales como la televisión o la radio.

En este sentido, si bien es cierto que el precepto hace referencia a medios de comunicación, no resulta posible considerar que este solo hecho genere que la norma comprenda medios que sólo pueden ser regulados a nivel federal²² por tanto, el término "medio de comunicación", utilizado por el artículo impugnado, no da cabida a hacer una extensión por analogía a la radio y televisión, por lo que aquél debe entenderse como cualquier medio en general que pueda ser regulado por el Estado dentro de un contexto electoral.

Es por lo anterior que se reconoce la validez del artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

²² "RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LOS ARTÍCULOS 188 B, FRACCIÓN II, Y 198, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, NO TRANSGREDEN LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE POSEE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.—Los artículos 41, base III, apartado A, y 116, fracción IV, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que corresponde en exclusiva al Instituto Federal Electoral administrar el acceso de los partidos políticos a los tiempos oficiales de radio y televisión, tanto a nivel federal como en las entidades federativas. En ese sentido, los artículos 188 B, fracción II, y 198, fracción III, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, no transgreden esa atribución, al disponer lo que se entenderá por actos de precampaña y regular lo relativo al tope de gastos de campaña, exclusivamente en lo concerniente a diarios, revistas y otros medios impresos y electrónicos, dentro de los que no se ubica la radio ni la televisión, pues en todo momento se refieren a inserciones pagadas, anuncios publicitarios y similares, difundidos sólo por tales medios. Por tanto, el término 'medio electrónico', utilizado en la fracción III del artículo 198, no da cabida a una analogía de las connotaciones radio y televisión, por lo que aquélla debe comprenderse como cualquier medio electrónico en general, exceptuando, desde luego, a los citados en último término."(Novena Época, Registro digital: 164942, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, tesis P./J. 27/2010, página 2590)

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 19, numeral 2, y noveno y décimo transitorios de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos a), e) y f) del considerando cuarto de esta sentencia.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 25 y 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos c) y d) del considerando cuarto de esta sentencia.

CUARTO.—Se declara infundada la omisión alegada respecto de los artículos 23, numeral 2, y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con el inciso b) del considerando cuarto de esta sentencia.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; en la inteligencia de que la declaración de invalidez de los artículos 25, y 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto Número 383, publicado en el suplemento 3 al Número 45 del Periódico Oficial del Gobierno del Estado el seis de junio de dos mil quince, de acuerdo con los incisos c) y d) del considerando cuarto de esta sentencia, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso Estatal.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la señora y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación activa.

La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veintisiete de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de la señora y los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso a), consistente en el reconocimiento de validez del artículo 19, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Silva Meza y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos particulares.

La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veintisiete de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la señora y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso e), consistente en el reconocimiento de validez del artículo noveno transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y el Ministro Cossío Díaz votaron en contra. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la señora y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso f), consistente en el reconocimiento de validez del artículo décimo transitorio de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. La Ministra Luna Ramos y el Ministro presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Pérez Dayán anunció voto concurrente.

El Ministro Silva Meza no asistió a la sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso c), consistente en la declaración de invalidez del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas en virtud de existir un precedente que coincide con la propuesta, aprobado por mayoría calificada, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con reservas en virtud de existir un precedente que coincide con la propuesta, aprobado por mayoría calificada, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con reservas en virtud de existir un precedente que coincide con la propuesta, aprobado por mayoría calificada, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su inciso d), consistente en la declaración de invalidez del artículo 117, numeral 1, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

Por mayoría de nueve votos de las señoras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, se aprobaron los efectos de la declaración de invalidez decretada. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

El Ministro Silva Meza no asistió a la sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de la señora y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones y por razones distintas, Pardo Rebolledo, Silva Meza en contra de consideraciones, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando cuarto, relativo al análisis de los conceptos de

invalidez, en su inciso b), consistente en declarar infundada la omisión alegada atinente a los artículos 23, numeral 2, y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales, anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.

La Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de veintisiete de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

El Ministro Silva Meza no asistió a la sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil quince.

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de enero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la resolución pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015.

En el considerando cuarto, inciso b), de la ejecutoria correspondiente se analizó la omisión de la Legislatura Local de garantizar el principio de paridad de género, en su dimensión horizontal, a nivel de Ayuntamientos; en ese sentido, se determinó, esencialmente, que no existía dicha omisión, pues el principio de paridad horizontal no es aplicable en la integración de dichos órganos colegiados.

A pesar de que comparto, en lo general, lo resuelto por este Tribunal Pleno, respecto a la inexistencia de la omisión reclamada, considero que el principio de paridad horizontal

sí resulta aplicable a la integración de los Ayuntamientos, como a continuación se explica:

En primer lugar, me refiero a las acciones de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014;¹ y, 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014,² donde el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, en esencia, lo siguiente:

- El principio de paridad de género contenido en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 constitucional establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral, un derecho humano que el legislador deberá tomar en cuenta al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas tanto para legisladores federales como locales.
- Si bien para las entidades federativas no hay ninguna norma expresa de conformación de las candidaturas; a partir del contenido del artículo 232, numeral 3 y 4,³ de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se debe entender que las entidades federativas de manera residual tienen libertad para establecer sus propias reglas sobre dicho aspecto, sin que haya una obligación de uniformidad, siempre y cuando cumplan con el principio de paridad.
- El derecho de paridad es un mandato de optimización, por lo que en la medida en que no sea desplazado por una razón opuesta (otro principio rector en materia electoral), este principio será la medida para garantizar la igualdad sustancial entre los géneros, tanto en las candidaturas como en la integración de los órganos de representación.
- La obligación de garantizar la paridad entre los géneros para la conformación de los órganos de representación popular no se agota en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos, sino que el Estado se encuentra obligado a establecer medidas que cumplan con el mandato constitucional, sin que la implementación de estas medidas puedan ser arbitrarias, pues las mismas se encuentran sujetas a un análisis de razonabilidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹ Aprobado por el Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, **por mayoría de seis votos de los Ministros** Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, **Aguilar Morales**, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

² Aprobada por el Tribunal Pleno el dos de octubre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, **Aguilar Morales**, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y Silva Meza, aprobó por mayoría de ocho votos, con voto en contra de los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas.

³ "Artículo 232.

"...

"3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatas a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

"4. El instituto y los organismos públicos locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros. ..."

En segundo lugar, me refiero a la acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014,⁴ donde se determinó, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

- Las legislaciones locales deberán establecer en sus Constituciones y legislaciones locales reglas para garantizar la paridad entre géneros en la postulación de las candidaturas a legisladores locales e integrantes de los Ayuntamientos, en términos del artículo 41, fracción I, de la Constitución Federal; así como del artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De las anteriores premisas, se puede advertir que la *paridad* es un principio de igualdad sustantiva en materia electoral y un mandato de optimización que se erige como uno de los grandes pilares constitucionales, cuya finalidad es reducir la desigualdad histórica de las mujeres frente a los hombres en el acceso a los cargos de elección popular, situación que, hasta la fecha, impera en nuestra sociedad.

Este principio pretende, entonces, aumentar la postulación y registro de mujeres a cargos públicos; y que esa postulación y registro se traduzcan en un acceso real, efectivo y competitivo a los puestos de representación popular.

En ese sentido, para que el principio de paridad sea realmente efectivo y cumpla con la finalidad constitucional de lograr una igualdad sustantiva en el acceso de las mujeres a cargos públicos, resulta indispensable que este principio, en el caso de la elección de los Ayuntamientos, se entienda en dos dimensiones: vertical y horizontal.

En efecto, la aplicación del principio de paridad en la integración de los Ayuntamientos, no sólo puede mirar al interior del órgano y exigir paridad en sus integrantes; sino que obliga a que esa paridad permee de manera transversal u horizontal a todos los cargos que lo integran (síndicos, regidores y presidentes municipales) en todos los Ayuntamientos; de manera que las postulaciones y registro de los candidatos para ocupar esos cargos deberán estar repartidos de forma paritaria en todos los Municipios de la entidad federativa de que se trate; lo que se traduce en una posibilidad real y no ilusoria de que las mujeres puedan ocupar una presidencia municipal, una sindicatura o una regiduría en el cincuenta por ciento de los casos dentro de sus Municipios.

En ese sentido, contrario a lo que determinó la mayoría, no puede resultar un obstáculo en la aplicación del principio de paridad, en su dimensión horizontal, que el Ayuntamiento sea un órgano colegiado y que la emisión del voto no esté dirigida a una persona en específico. Aceptar una interpretación en ese sentido, restringiría la eficacia del principio reduciéndolo a un mandato meramente formal que seguiría impidiendo que las mujeres tuvieran igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos de alta dirección, como son las presidencias municipales.

Por lo antes expuesto, se concluye que, en términos del artículo 1o., 4o. y 41, base I, de la Constitución Federal, el principio de paridad en la integración de los Ayuntamientos

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de septiembre de dos mil catorce, en el sentido de aprobar, por **mayoría de seis votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, **Aguilar Morales**, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

deberá ser aplicado en sus dos dimensiones: horizontal y vertical; ello, con la finalidad de erradicar la discriminación de la participación de la mujer en la vida política; y lograr su empoderamiento a través de un acceso real y efectivo en el desempeño de los cargos de elección popular.

Ahora bien, bajo este entendimiento, se puede concluir que los artículos 23, numeral 2,⁵ y 140, numerales 2 y 3,⁶ de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, no son omisos en establecer la paridad horizontal en la integración de los Ayuntamientos, siempre y cuando se interpreten, como ya se estableció, en el sentido de que el principio de paridad previsto en ellos implica tanto la paridad vertical (paridad al interior del Ayuntamiento), como la paridad horizontal (paridad en todos los cargos que integran el Ayuntamiento, en relación con la totalidad de los Municipios) en la integración de los Ayuntamientos.

En mérito de las razones expuestas, si bien comparto el sentido de la presente ejecutoria, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso por cuanto hace a las consideraciones plasmadas en la sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alberto Pérez Dayán, en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince.

El Tribunal Pleno, en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil quince, resolvió la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas, en la cual se analizaron diversas disposiciones de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que involucraban distintos problemas jurídicos en esa materia.

Uno de los temas que fue objeto de análisis en esa acción, se refirió a lo dispuesto en el artículo décimo transitorio del Decreto 383, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, por el cual se expidió la ley combatida, en cuanto

⁵ **"Artículo 23**

"...

"2. Las planillas deberán estar integradas de manera paritaria y alternada entre los géneros. Del total de candidaturas, el 20% tendrá la calidad de joven. Las fórmulas de propietarios y suplentes serán de un mismo género."

⁶ **"Artículo 140**

"...

"2. Se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista.

"3. En las sustituciones que realicen los partidos o coaliciones, deberán respetar el principio de paridad entre los géneros y alternancia de género. De la totalidad de las candidaturas, el 20% tendrá la calidad de joven."

regula el derecho de réplica, y que fue impugnado bajo el argumento de que se trata de una cuestión que compete legislar en exclusiva al Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo tercero transitorio, fracción IV, del decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece.

La disposición que fue materia de análisis, es del tenor siguiente:

"Décimo. En tanto el Congreso de la Unión expida la ley en materia de réplica, los partidos políticos, los precandidatos y candidatos podrán ejercer el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal y las leyes respectivas, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regule la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables. Para los efectos de esta ley, el titular del derecho de réplica deberá agotar primeramente la instancia ante el medio de comunicación respectivo, o demostrar que lo solicitó a su favor y le fue negado. Las autoridades electorales deberán velar oportunamente por la efectividad del derecho de réplica durante los procesos electorales, y en caso de ser necesario deberá instaurar el procedimiento especial sancionador previsto en esta ley."

En la ejecutoria respectiva la mayoría de los señores Ministros determinamos que la disposición impugnada no es inconstitucional, en virtud de que establece un supuesto en el cual se pretende regular el derecho de réplica en materia electoral, hasta en tanto se expida la normatividad federal correspondiente; así como que no existe una disposición expresa que conceda sólo facultades al Congreso de la Unión en toda la materia de réplica, es decir, que la regulación de ese derecho no compete en exclusiva al orden federal, ni éste puede generar bases o contenidos que limiten la posibilidad de legislar para las entidades federativas. Así como que, en el caso, se está ante el derecho de réplica en materia electoral que involucra a todos los medios de comunicación, pero las entidades federativas sólo podrán legislar de conformidad con su competencia constitucional para regular los medios de comunicación locales en cuestiones electorales.

En ese contexto, se expresó que el artículo debía interpretarse en el sentido de que sólo puede regular el ejercicio del derecho de réplica durante un proceso electoral en medios de comunicación que pueden ser reglamentados por las entidades federativas, tales como periódicos y revistas, en los siguientes términos:

"Ahora bien, la norma impugnada reglamenta el derecho de réplica de los partidos, precandidatos y candidatos en los medios de comunicación por cuestiones electorales y durante los procesos electorales. Se debe interpretar que el artículo sólo puede regular el ejercicio del derecho de réplica durante un proceso electoral en medios de comunicación que pueden ser reglamentados por las entidades federativas, tales como periódicos y revistas, sin que esto se pueda hacer extensivo a otros medios de comunicación que sólo pueden ser regulados a nivel federal, tales como la televisión o la radio.

"En este sentido, si bien es cierto que el precepto hace referencia a medios de comunicación, no resulta posible considerar que este solo hecho genere que la norma comprenda medios que sólo pueden ser regulados a nivel federal; por tanto, el término

'medio de comunicación', utilizado por el artículo impugnado, no da cabida a hacer una extensión por analogía a la radio y televisión, por lo que aquél debe entenderse como cualquier medio en general que pueda ser regulado por el Estado dentro de un contexto electoral."

Al respecto, tal como me permití expresarlo en la sesión del Tribunal Pleno, estoy de acuerdo en que la disposición examinada es válida, en el entendido de que, interpretada de conformidad con el sistema constitucional que le rige, el derecho de réplica se entiende relacionado única y exclusivamente con aquellos medios de comunicación que correspondan a la competencia de la entidad federativa y no así a los medios de comunicación nacional, ya que éstos escapan a la facultad legislativa que tiene el Congreso del Estado de Zacatecas; es decir, medios de comunicación local y no a todos, independiente de que el Congreso de la Unión aún no haya expedido la ley que regule este derecho.

En ese sentido, considero respetuosamente, que en la ejecutoria se debió acotar la competencia del Congreso del Estado de Zacatecas a la materia que regula a los medios de comunicación de carácter local, para así entender que la regulación no comprende medios nacionales, propios de una regulación federal, pues en los términos propuestos, extiende esa competencia a los medios de comunicación cuya regulación es propia del Congreso de la Unión; en otras palabras, estimo que en forma categórica se debió haber acotado la competencia a que me refiero, pues de otra manera el derecho de réplica en este tipo de medios de comunicación nacional, pudiera quedar supeditada a las disposiciones que, en la materia, establezca el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Cabe agregar que, al discutirse la diversa acción de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, se cuestionó precisamente la facultad de los Congresos de los Estados para regular el derecho de réplica y que, en todo caso, podrían hacerlo sólo en relación con los medios de comunicación locales y no nacionales, cuya titularidad en cuanto a la concesión respectiva, no pasa por la competencia de las Legislaturas Locales; sin embargo, la propuesta sometida a consideración no alcanzó la votación necesaria para la declaratoria de invalidez, por lo que en ese aspecto de la litis, se desestimó la acción de inconstitucionalidad.

Por tanto, estoy de acuerdo en que la disposición es válida, sin embargo, su interpretación debió, en mi opinión, acotarse de manera precisa, a los medios de comunicación que a nivel local concierne regular a las entidades federativas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015. Promovida por el Partido de la Revolución Democrática, Morena y diversos diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas.

Con motivo de la resolución del presente asunto, la Suprema Corte analizó, por primera ocasión, la figura de la "paridad horizontal" en las candidaturas a presidencias municipales, a partir de la impugnación en contra de los artículos 23, numeral 2, y 140, numerales 2 y 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, respecto de los cuales el Partido de la Revolución Democrática argumentó que omitían incorporar el principio constitucional de paridad.

El Tribunal Pleno, por unanimidad de diez votos, determinó que el planteamiento era infundado, lo cual comparto, pero por razones diferentes a las que informan el fallo.

I. Argumentos de la sentencia

El análisis del concepto de invalidez relativo a la omisión de incorporar el principio de paridad horizontal –por el cual se sostiene que debería existir un mismo número de candidaturas de hombres y de mujeres al cargo presidente municipal–, se realizó en torno a los siguientes argumentos:

- Las bases constitucionales en materia de paridad se encuentran en el artículo 41, base I, de la Constitución General, que establece la obligación de los partidos de establecer en sus programas reglas para garantizar la paridad de género en candidaturas a legisladores federales y locales; así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹ y la Ley General de Partidos Políticos,² las cuales prevén determinadas reglas para cumplir la obligación constitucional aludida; sin embargo, dichos ordenamientos no contienen norma expresa para la conformación de las candidaturas para las entidades federativas; únicamente el artículo 232, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen, por una parte, la directriz relativa a que los partidos promoverán y garantizarán la paridad de género en la postulación de candidatos para la integración de los órganos de representación y, por otra, que los institutos electorales pueden rechazar el registro de candidaturas que exceda la paridad. Por tanto, las entidades federativas de manera residual pueden legislar en materia de paridad de género, sin obligación de seguir un diseño determinado, pero el que elijan debe satisfacer el requerimiento constitucional.
- Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, y 39/2014 y sus acumuladas, se concluyó que corresponde a las Legislaturas Estatales garantizar el absoluto respeto al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para legisladores, así como para los integrantes de los Ayuntamientos, haciendo con ello una interpretación extensiva para estos órganos de gobierno, al ser los Ayuntamientos órganos de carácter representativo, sin que resulte aplicable el principio de paridad a cargos de carácter unipersonales; y, por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 45/2014 y sus acumuladas, se determinó que el principio de paridad establece un principio de igualdad sustantiva en materia electoral que el legislador debe considerar al diseñar las reglas para la presentación de candidaturas a legis-

¹ En los artículos 14, numerales 4 y 5, 232, numerales 2, 3 y 4, 233, 234, 241, numeral 1, inciso a).

² En los artículos 3, numerales 4 y 5, y 25, inciso r).

ladores federales y locales. Si bien este derecho constituye un mandato de optimización, es susceptible de ser modulado por un interés o razón opuesta, como lo son otros principios rectores en materia electoral, tales como, el democrático o la efectividad del sufragio.

- En el caso concreto, no resulta aplicable el principio de paridad de género horizontal respecto de los cargos que integran el Ayuntamiento, pues dicho principio lo que pretende es que se tengan las mismas oportunidades de acceso para la integración del órgano representativo, mas no el acceso a un cargo específico.
- Lo anterior encuentra su razón de ser en la configuración constitucional de los Ayuntamientos, así como de los mecanismos para su integración. El artículo 115, fracción I, constitucional establece que el Municipio será gobernado por un Ayuntamiento que se integra por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Por su parte, para su integración se vota por una planilla de candidatos y no de forma individual por cada una de las personas que integran dicha planilla predefinida.
- Esto es, en el caso de los Ayuntamientos se emite un voto por una planilla de funcionarios que debe estar conformada de manera paritaria, pero sin que sea posible distinguir una votación específica por alguno de los candidatos que integran la misma, por lo que el exigir paridad respecto de presidencias municipales, no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues éstas no integran un órgano de representación superior al Ayuntamiento del Municipio.
- De esta forma, la paridad no puede ser extendida respecto de la posibilidad de integrar cargos específicos, sino sólo en relación con el acceso paritario a las candidaturas que permitan la integración de órganos representativos (legislativos o municipales), máxime porque la Constitución prevé la observancia del principio de paridad de género únicamente para los órganos legislativos o de carácter plural, pues de haber sido su voluntad de incluir otros órganos, estuvo en posibilidad de plasmarlo aunque no lo hizo, lo cual se corrobora en el proceso legislativo del decreto de reforma constitucional en materia política-electoral, del que se advierte que durante el debate en la Cámara de Senadores se solicitó expresamente incorporar a la discusión el tema de la paridad de género para la designación de titulares de la administración pública estatal, así como de los Poderes Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal, a lo cual los senadores manifestaron su negativa, lo que deja en evidencia la voluntad del Constituyente de no ampliar, por ahora, sido principio para otros órganos de gobierno.
- Así, al legislador local no le está permitido ir más allá de lo dispuesto por la Constitución Federal, pues de lo contrario no sólo desbordaría su competencia, sino también desconocería el derecho de los partidos a su autodeterminación, provocando con ello el rompimiento de otros principios democráticos fundamentales, como lo es la libertad de postulación y el respeto al sufragio público.

II. Razones del diseño

Comparto el sentido del fallo en cuanto a lo infundado del reclamo consistente en que las normas controvertidas eran inconstitucionales por no establecer el principio de

paridad de género horizontal en candidaturas al cargo de presidente municipal, pero me aparto en su totalidad de las consideraciones que lo sustentan, pues a mi juicio, la cuestión debió abordarse estrictamente en términos de libertad de configuración de las entidades federativas para establecer el principio de paridad en casos distintos a los constitucionalmente exigidos.

La sentencia de la Corte establece que el principio de paridad horizontal no tiene ninguna repercusión de carácter representativo, pues al interior del Ayuntamiento todos los miembros tienen posibilidad de votar en igualdad de condiciones; que el principio constitucional de paridad no puede extenderse a la posibilidad de ocupar cargos específicos, y que el Congreso Local no podía ir más allá de lo dispuesto en la Constitución Federal para los órganos legislativos o de carácter plural, pues con ello desbordaría su competencia y atentaría contra otros principios democráticos fundamentales.

No suscribo ninguna de dichas afirmaciones.

A mi juicio, la argumentación debió necesariamente partir del derecho a la igualdad y no discriminación por razón de género, previsto en los artículos 1o. y 4o. constitucionales;³ así como en los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;⁴

³ **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

"Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. ..."

⁴ **"Artículo 2**

"1. Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter. ..."

"Artículo 3

"Los Estados partes en el presente pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente pacto."

1, 2 y 3 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;⁵ así como 1o. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶

De dicho marco normativo y convencional deriva un deber de **igualdad sustantiva**, por el que no solamente están prohibidos los actos directa o indirectamente discriminatorios en contra de las mujeres, sino que es necesario además tomar medidas positivas adecuadas, incluyendo de carácter legislativo, para garantizarles el ejercicio y goce de los derechos humanos en condiciones de igualdad con el hombre.

⁵ **Artículo 1**

"A los efectos de la presente convención, la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera."

Artículo 2

"Los Estados partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

"a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus Constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;

"b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;

"c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;

"d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;

"e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;

"f) Adaptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;

"g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer."

Artículo 3.

"Los Estados partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre."

⁶ **Artículo 1.** Obligación de respetar los derechos

"1. Los Estados partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Para los efectos de esta convención, persona es todo ser humano."

Artículo 24. Igualdad ante la ley

"Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

Adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,⁷ los Estados tienen la posibilidad de implementar medidas especiales de carácter temporal tendientes a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, las cuales están llamadas a cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Ahora bien, este derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de género se manifiesta en el ámbito de la política como el derecho de las mujeres a participar en la vida pública del país, cuyo contenido está determinado por los artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁸ I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer,⁹ 4, inciso j), y 5 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer,¹⁰ así como 7 de la Con-

⁷ **"Artículo 4.**

"1. La adopción por los Estados partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

"2. La adopción por los Estados partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria."

⁸ **"Artículo 25.**

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

"Artículo 26.

"Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

⁹ **"Artículo I**

"Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna."

"Artículo II

"Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna."

"Artículo III

"Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna."

¹⁰ **"Artículo 4.**

"Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

"...

veñción sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,¹¹ y comprende, entre otras cuestiones, el derecho de las mujeres a ser votadas a los cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.

En la medida en que los derechos de participación política de la mujer se insertan en el contexto del derecho a la igualdad y no discriminación, su implementación requiere la adopción de medidas positivas tendientes a garantizar su pleno goce y ejercicio, así como de la implementación de medidas especiales temporales cuando sea necesario para obtener la igualdad de hecho en este terreno.

En este sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en la recomendación general 23 sostuvo que:

"15. La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. No obstante, para superar siglos de dominación masculina en la vida pública, la mujer necesita también del estímulo y el apoyo de todos los sectores de la sociedad si desea alcanzar una participación plena y efectiva, y esa tarea deben dirigirla los Estados partes en la convención, así como los partidos políticos y los funcionarios públicos. Los Estados partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos."

Sin embargo, el concepto de paridad que se ha venido introduciendo principalmente a los sistemas político-electorales de América Latina,¹² parece no identificarse con el concepto de medidas especiales de carácter temporal, sino que empieza a caracterizarse como una medida permanente, esencial para la legitimidad de la democracia. La idea de democracia paritaria se inserta así "en un proyecto cuya meta es la desarticu-

"j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones."

"Artículo 5.

"Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos."

¹¹ "Artículo 7.

"Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a:

"a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

"b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

"c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país."

¹² Véase Piscopo, Jennifer M., *Rights, Equality and Democracy: The Shift from Quotas to Parity in Latin America*, EUI Working Paper RSCAS 2014/87.

lación cultural de los sexos en clave de asignación de roles ... tanto en el espacio público como en el privado",¹³ lo que pasa necesariamente por el concepto de paridad electoral.

Así lo sostuvieron los gobiernos que participaron en la Décima Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe en el contexto de la CEPAL, de la cual emanó el Consenso de Quito, en el que se señala:

"... que la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres."

En este sentido, los gobiernos participantes convinieron:

"ii) Adoptar todas las medidas de acción positiva y todos los mecanismos necesarios, incluidas las reformas legislativas necesarias y las asignaciones presupuestarias, para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas;

"...

"viii) Desarrollar políticas electorales de carácter permanente que conduzcan a los partidos políticos a incorporar agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado."

Todo lo cual se reiteró en el Consenso de Brasilia, en el que se comprometieron a:

"d) Promover la creación de mecanismos y apoyar los que ya existen para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, aseguren la paridad de resultados, garanticen el acceso igualitario al financiamiento de campañas y a la propaganda electoral, así como su inserción en los espacios de decisión en las estructuras de los partidos políticos. De la misma forma, crear mecanismos para sancionar el incumplimiento de las leyes en este sentido."

En este sentido, considero que la descripción del principio de paridad que hace la sentencia, como la mera posibilidad de acceder a los órganos legislativos o de carácter plural, no es acorde con este entendimiento mucho más amplio de la paridad, como política encaminada a una participación igualitaria de la mujer en todos los ámbitos y a todos los niveles, y como condición necesaria para hacer realidad la igualdad sustantiva y fortalecer la democracia.

¹³ Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, *De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado Democrático*, Revista Española de Derecho Constitucional, 2007, página 157.

No puedo aceptar, como lo señala el fallo, que la participación igualitaria se satisfaga con el solo hecho de que las mujeres puedan participar paritariamente en los Cabildos, sin importar que no tengan el cargo de presidentas municipales, bajo el argumento de que su voto al interior del órgano tiene el mismo valor que el de los otros ediles, pues dicha postura pasa por alto el hecho de que ostentar el cargo de presidente municipal conlleva competencias ejecutivas específicas, mayor visibilidad en la vida pública, e incluso una mayor remuneración.

Ahora bien, el hecho de que la paridad constituya una meta para todos los ámbitos de la vida pública como una implicación necesaria del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de género, no significa que el artículo 41 constitucional deba ser interpretado en el sentido de que ordena la paridad horizontal en la conformación de planillas para la elección de Ayuntamientos, de manera que los partidos no puedan postular más de un 50% de candidatos del mismo género para ocupar el cargo de presidente municipal.

El citado precepto constitucional incorpora el principio de paridad de género para las candidaturas a legisladores federales y locales, y si bien la interpretación que al respecto ha hecho el Pleno ha sido extensiva,¹⁴ no ha llegado al grado de considerar que la paridad constituya un mandato que deba observarse en todas las candidaturas a cargos públicos.

A mi juicio, el texto expreso del artículo 41 constitucional, no otorga un margen de interpretación que permita la introducción, por la vía jurisprudencial, de la paridad horizontal para la postulación de candidaturas a presidente municipal en los Ayuntamientos.

Sin embargo, lo anterior no significa que las entidades federativas no puedan establecer sus propios mecanismos tendientes a la paridad. El artículo 41 constitucional contiene un mandato para la integración de las candidaturas a legisladores locales y federales; no una reserva competencial a la Federación en esta materia. Se trata de la medida mínima que debe prevalecer a nivel nacional para garantizar la igualdad sustantiva entre el hombre y la mujer en el ámbito político-electoral, sin perjuicio de que el legislador secundario pueda adoptar otras medidas encaminadas a ese fin.

Así, las Legislaturas Locales no sólo están facultadas sino obligadas a adoptar sus propios mecanismos para dar a las mujeres una participación cada vez mayor y más significativa en la vida pública de las entidades federativas, pero gozan de una amplia libertad de configuración para diseñar los mecanismos, los cuales, en todo caso deben atender la realidad social imperante en su localidad.

En estas condiciones, si bien comparto la determinación relativa a calificar de infundado el concepto de invalidez en cuestión, lo hago por la sola razón de que la paridad horizontal en el ámbito municipal no constituye un mandato constitucional, sino que las entidades federativas, además de la paridad que deben garantizar en las candidaturas a diputaciones locales, deben adoptar las medidas legislativas adicionales que estimen convenientes para lograr la plena participación de las mujeres en la vida política y pública de los Estados, pero sin que necesariamente deban ceñirse a un modelo específico.

¹⁴ En la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas, relativas a la legislación del Distrito Federal, se extendió el concepto de paridad para darle efectividad más allá de la etapa de postulación de candidaturas; posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 39/2014, se amplió el concepto de paridad a la conformación de los Ayuntamientos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015.

Tema del voto: Efectos de la sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, en un tema trascendental para el proceso electoral.

En esta acción y sus acumuladas,¹ los partidos políticos de la Revolución Democrática y Morena, así como diversos diputados integrantes del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, impugnaron diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.²

El voto particular que aquí elaboro se refiere a los efectos que otorga la sentencia al resolver el planteamiento del Partido Morena respecto de la impugnación del artículo 25, fracciones II y III, de la ley comicial, donde, supliendo la deficiencia del concepto de invalidez, se declaró la invalidez de la citada fracción II, por ser contraria al texto constitucional,³ ya que se consideró al prever el límite de sobrerrepresentación favorece injustificadamente al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida, haciéndolo llegar al tope máximo fijado, sin que el número de curules asignadas para tal efecto sea reflejo del número de votos recibidos.

Por su parte, respecto de la fracción III, se consideró que no era inconstitucional, porque reproducía la base cuarta establecida en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, relativa al límite de subrepresentación, previendo incluso, mecanismos de ajuste a efecto de salvaguardar el porcentaje mínimo de representación de un partido en el Congreso, en función del porcentaje de votos obtenido.

Además, en la resolución se agregó que derivado de la declaratoria de invalidez de la fracción II del artículo 25, se debería extender la misma a las fracciones VI y VIII del propio artículo, por su estrecha relación con aquella, sin embargo, al advertirse que la expulsión de tales proporciones normativas tornaría disfuncional el sistema de asignación de diputados de representación proporcional en el Estado, se estimó necesario declarar la invalidez total del precepto.

Como consecuencia de la citada declaratoria de invalidez y en virtud de que el registro de candidatos a diputados por ambos principios debe tener lugar del trece al veintisiete

¹ La sentencia fue dictada en sesión pública del Tribunal Pleno de 31 de agosto de 2015.

² Esta norma legal fue publicada por Decreto 383, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de 6 de junio de 2015.

³ Cabe señalar que la votación por la invalidez del artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, fue aprobada por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollado, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

de marzo de dos mil dieciséis, se vinculó al Congreso del Estado de Zacatecas para que dentro del plazo de sesenta días naturales al día siguiente al surtimiento de efectos del fallo y dentro de su próximo periodo ordinario de sesiones –que inició el ocho de septiembre de dos mil quince y concluye el quince de diciembre del mismo año–, legisle lo conducente con objeto de subsanar exclusivamente el problema de constitucionalidad relativo a la regla de sobrerrepresentación que fue invalidada atendiendo a las razones expresadas en la sentencia. Aclarándose que no se debía replantear todo el sistema de representación proporcional, sino únicamente se deberían hacer las modificaciones que fueran pertinentes a efecto de subsanar la inconstitucionalidad advertida.⁴

Estoy en contra únicamente de los efectos, por las siguientes razones:

- a) Si bien, la asignación de diputados por representación proporcional es una fase del proceso electoral posterior a la jornada electoral, ésta es una cuestión trascendental para el proceso electoral, ya que la asignación de diputados por representación proporcional juega un papel de suma importancia para el proceso y, por ello, los participantes y actores del proceso deben conocer con plena certeza, desde el inicio, las reglas que se les aplicarán.
- b) Autorizar al legislador local a subsanar esta deficiencia dentro del plazo de noventa días establecido en el artículo 105 constitucional, cuya finalidad es propiamente asegurar la certeza y la posibilidad de control de las normas electorales, con la debida antelación a su aplicación, resultará en una permisón en el ejercicio legislativo que generará normas que ya no podrán ser controladas de manera previa a su aplicación en el proceso, siendo que no habría seguridad de que la norma resultante fuera mejor que la norma invalidada, ya que podría contener los mismos o aun mayores vicios que la norma que ahora se invalida, lo que también violaría el principio de certeza en materia electoral, ya que los actores políticos no conocerían las reglas de asignación de curules de representación proporcional desde el inicio del proceso electoral.
- c) Por otro lado, la opción de la reviviscencia de la norma anterior tampoco es una opción viable para este caso, ya que el artículo equivalente al vigente, que era el artículo 26 de la ley electoral abrogada, tiene exactamente el mismo vicio que el que se examinó e invalidó, por lo que su aplicación causaría las mismas distorsiones en el sistema de representación proporcional que la disposición que se invalidó.

Por estas razones, y frente a una situación donde es imposible encontrar una solución óptima al problema que se nos presenta, en mi opinión, la única alternativa de efectos posible sería permitir la aplicación de la norma invalidada en el proceso electoral que está por comenzar y postergar los efectos de la invalidez hasta que el mismo concluya, tal como lo ha hecho este tribunal en diversos precedentes.

⁴ Estos efectos fueron aprobados por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de noviembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT). NO EXISTE RAZÓN PARA AFIRMAR QUE ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY NO SEA DABLE CONSTITUCIONALMENTE QUE EMITA REGULACIÓN AUTÓNOMA DE CARÁCTER GENERAL, SIEMPRE Y CUANDO SEA EXCLUSIVAMENTE PARA CUMPLIR SU FUNCIÓN REGULADORA EN EL SECTOR DE SU COMPETENCIA.

Los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, la que, en diversos precedentes, ha sido confinada a límites precisos, concluyendo que el principio de división de poderes prescribe una cierta forma de distribución de competencias de producción normativa entre el Legislativo y el Ejecutivo, el cual claramente se pronuncia por depositar en el primero las principales decisiones de política pública, reservando al segundo exclusivamente una facultad de ejecución y desarrollo, no de innovación o configuración normativa, lo que implica que sólo cuando el legislador lo decida, respondiendo a los resultados del proceso democrático y en representación de la ciudadanía, pueden emitirse reglas que tengan sobre el ordenamiento jurídico el efecto configurador acordado por su jerarquía superior al resto de fuentes subordinadas, porque el proceso democrático deliberativo es el foro apropiado y apto para resolver sobre la suerte de los bienes de las personas. Así, no pudiendo el reglamento más que ejecutar y desarrollar la ley, sin la cual no podría existir, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la ley y el reglamento se relacionan mediante dos principios que dan cuenta no sólo de la superioridad jerárquica de la ley, sino también de la imposibilidad de los reglamentos de producir innovaciones de contenidos en el ordenamiento jurídico, esto es, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Ahora bien, cuando el principio de división de poderes se proyecta sobre la relación entre el IFT y el Congreso de la Unión, se rechaza que estos dos principios –en todo su alcance– constituyan un parámetro de control constitucional de las normas generales emitidas por aquél con fundamento en la fracción IV del párrafo vigésimo del artículo 28 constitucional, pues la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable a esta relación, ya que responde a una narrativa estatal diversa, que justamente busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico. Así, los precedentes referidos a la facultad regla-

mentaria del Ejecutivo, conforme al artículo 89, fracción I, constitucional, no son aplicables a las disposiciones de carácter general del mencionado órgano constitucional autónomo por una razón de diseño institucional, que consiste en que el Constituyente reservó para éste un balance de distribución de poder público distinto ya que, a diferencia del reglamento, en las normas administrativas de carácter general del regulador sí se deposita un umbral de poderes de decisión que invisten a ese órgano de un poder de innovación o configuración normativa ausente en el Ejecutivo. Dicha facultad es regulatoria y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación, conforme al artículo 73 constitucional, de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema, y de las cláusulas habilitantes que el Alto Tribunal ha reconocido que puede establecer el Congreso de la Unión para habilitar a ciertos órganos administrativos para emitir reglamentación, con fundamento en los artículos 73, fracción XXX, y 90 de la Constitución Federal. Por tanto, en principio, no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia.

P./J. 47/2015 (10a.)

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones del apartado XII, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, por razones distintas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Eduardo Medina Mora I., Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 47/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de enero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL. SUPUESTO EN EL QUE LA DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS NO ACTUALIZA SU VIOLACIÓN CON POTENCIAL INVALIDANTE (VALIDEZ DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 Y 81; Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 14, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; SE SUPRIME LA EXPRESIÓN "TÍTULO QUINTO" EN EL CAPÍTULO III DE DICHO TÍTULO Y SE ADICIONA AL MISMO CAPÍTULO IV DENOMINADO DEL MINISTERIO PÚBLICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL DOCE DE JUNIO DE DOS MIL QUINCE).

II. PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL. ES INNECESARIA LA APROBACIÓN EXPRESA DE POR LO MENOS LA MITAD MÁS UNO DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO, CUANDO NO LO EXIJA ASÍ AQUELLA NORMA (VALIDEZ DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 Y 81; Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 14, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; SE SUPRIME LA EXPRESIÓN "TÍTULO QUINTO" EN EL CAPÍTULO III DE DICHO TÍTULO Y SE ADICIONA AL MISMO CAPÍTULO IV DENOMINADO DEL MINISTERIO PÚBLICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL DOCE DE JUNIO DE DOS MIL QUINCE).

III. PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL. LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN REALIZADAS POR PERSONAS DIVERSAS A LAS FACULTADAS CONSTITUCIONALMENTE NO LO INVALIDAN SI FUERON HECHAS POR SUS SUSTITUTOS POR MINISTERIO DE LEY (VALIDEZ DEL DECRETO No. 289, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 Y 81; Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 14, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; SE SUPRIME LA EXPRESIÓN "TÍTULO QUINTO" EN EL CAPÍTULO III DE DICHO TÍTULO Y SE ADICIONA AL MISMO CAPÍTULO IV DENOMINADO DEL MINISTERIO PÚBLICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL DOCE DE JUNIO DE DOS MIL QUINCE).

IV. PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL. LA INTEGRACIÓN DE ELEMENTOS DE UN DICTAMEN DIVERSO QUE

NO CONCLUYÓ EL PROCEDIMIENTO RELATIVO NO LO INVALIDA SI FUE ENVIADO A LOS AYUNTAMIENTOS PARA SU APROBACIÓN Y NO SE EMITIÓ OPINIÓN EN CONTRA DE ELLO O LOS DIPUTADOS ASISTENTES A LA SESIÓN RESPECTIVA NO SE MANIFESTARON EN CONTRA (VALIDEZ DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 Y 81; Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 14, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; SE SUPRIME LA EXPRESIÓN "TÍTULO QUINTO" EN EL CAPÍTULO III DE DICHO TÍTULO Y SE ADICIONA AL MISMO CAPÍTULO IV DENOMINADO DEL MINISTERIO PÚBLICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL DOCE DE JUNIO DE DOS MIL QUINCE).

V. PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN LOCAL. LA PUBLICACIÓN DE DIVERSOS DECRETOS EL MISMO DÍA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD Y EL INICIO DE SU VIGENCIA SIMULTÁNEAMENTE NO LO INVALIDA (VALIDEZ DEL DECRETO No. 289 MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 Y 81; Y SE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO, RECORRIÉNDOSE LOS SUBSECUENTES, AL ARTÍCULO 14, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA; SE SUPRIME LA EXPRESIÓN "TÍTULO QUINTO" EN EL CAPÍTULO III DE DICHO TÍTULO Y SE ADICIONA AL MISMO CAPÍTULO IV DENOMINADO DEL MINISTERIO PÚBLICO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO EL DOCE DE JUNIO DE DOS MIL QUINCE).

VI. DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LA FACULTAD PARA DETERMINAR SU NÚMERO, ATENDIENDO A LA DENSIDAD POBLACIONAL Y NO A OTROS CRITERIOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 14, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

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

LA LEY FUNDAMENTAL Y A SU FINALIDAD [VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I, INCISO C), Y II, 79, FRACCIONES II, INCISO B), Y III, INCISOS C), NUMERAL 2, Y F), PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

VIII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA FALTA DE CONCEPTUALIZACIÓN Y DEFINICIÓN DE LOS PARÁMETROS DE VOTACIÓN PARA DIPUTADOS POR ESTE PRINCIPIO NO INVALIDA LOS PRECEPTOS QUE PREVÉN LA ASIGNACIÓN RELATIVA SI SE INTERPRETA EL SISTEMA ELECTORAL LOCAL EN EL SENTIDO DE QUE LA "VOTACIÓN ESTATAL EMITIDA" O "VOTACIÓN VÁLIDA" O "VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA" RESULTA DE SUMAR LA OBTENIDA EN LAS CASILLAS ESPECIALES, A LA SUMA OBTENIDA EN LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA DE CADA DISTRITO ELECTORAL, DEDUCIENDO LOS VOTOS NULOS Y LOS CORRESPONDIENTES A LOS CANDIDATOS NO REGISTRADOS Y LA DE LOS PARTIDOS QUE NO ALCANZARON EL TRES POR CIENTO [VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I, INCISO C), Y II, 79, FRACCIONES II, INCISO B), Y III, INCISOS C), NUMERAL 2, Y F), PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA Y 32, FRACCIÓN II, DE LA LEY ELECTORAL, DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA].

IX. COALICIONES. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CARECEN DE FACULTADES PARA REGULARLAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

X. RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA ADMINISTRAR Y ASIGNAR LOS HORARIOS DE TRANSMISIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES Y ESTATALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XI. CAPACITACIÓN ELECTORAL, UBICACIÓN DE CASILLAS Y DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS DE LAS MESAS DIRECTIVAS. EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE LA FACULTAD EXCLUSIVA PARA LLEVAR A CABO ESTAS FUNCIONES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 172 DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 42/2015 Y SUS ACUMULADAS 43/2015 Y 44/2015. PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, NUEVA ALIANZA Y MORENA. 3 DE SEPTIEMBRE DE 2015. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO Y RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA

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

Sentencia

Mediante la que se resuelven las presentes acciones de inconstitucionalidad promovidas por los partidos políticos nacionales: de la Revolución Democrática (42/2015), Nueva Alianza (43/2015) y Morena (44/2015), respectivamente, en contra de diversas normas generales de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como de la Ley Electoral y de la Ley de Partidos Políticos del mismo Estado.

I. Trámite

1. **Presentación de los escritos, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas.** Las presentes acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar:	Promovente y acción
<p>Ocho de julio de dos mil quince. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido de la Revolución Democrática, por conducto de Carlos Navarrete Ruiz, quien se ostentó como presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 42/2015.</p>
<p>Diez de julio de dos mil quince. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Nueva Alianza, por conducto de Luis Castro Obregón, quien se ostentó como presidente del Comité de Dirección Nacional del Partido Nueva Alianza.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 43/2015.</p>

<p>Doce de julio de dos mil quince. Domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Morena, por conducto de Martí Batres Guadarrama, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Morena.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 44/2015.</p>
---	---

2. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

3. Normas generales impugnadas. En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales:

Acción de inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicadas en el Periódico Oficial de la entidad de fecha:
<p>42/2015 Partido de la Revolución Democrática</p>	<p>Decreto No. 289, por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California.</p> <p>Específicamente impugna el artículo 14, párrafo segundo.</p>	<p>Doce de junio de dos mil quince.</p>
<p>43/2015 Partido Nueva Alianza</p>	<p>Decretos No. 289, No. 290, 291, 292 y 293, por los que se realizaron reformas a la Constitución Política del Estado de Baja California y a diversas leyes locales en materia electoral.</p> <p>Se hacen valer violaciones al procedimiento legislativo y también se impugnan los artículos:</p>	<p>Doce de junio de dos mil quince.</p>

	14, segundo párrafo; 15, fracción I, inciso c); 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f), último párrafo, todos de la Constitución Local.	
44/2014 Partido Movimiento Ciudadano	<p>Decreto No. 289, por el que se modificó la Constitución Política del Estado de Baja California, así como la Ley Electoral y la Ley de Partidos Políticos de la misma entidad.</p> <p>De la Constitución Local se impugnan los artículos: 14, párrafo segundo; 15, fracción II; y, 79, fracción II, inciso b).</p> <p>De la Ley Electoral Local se impugnan los artículos: 32, fracción II; y, 172</p> <p>De la Ley de Partidos Políticos Local se impugnan los artículos: 41 y 59</p>	Doce de junio de dos mil quince.

4. **Conceptos de invalidez.** Los partidos promoventes en sus conceptos de invalidez, manifestaron, en síntesis, que:

I. Partido de la Revolución Democrática (acción 42/2015). Señala como artículos constitucionales violados el 35, fracciones I y II; el 41, fracción II; y, el 116, fracción II, y elabora un único concepto de invalidez.

Tema: Demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico. Se impugna el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California. El artículo impugnado no respeta el principio de igualdad del voto bajo el aforismo "un ciudadano, un voto". Tampon-

co respeta el equilibrio demográfico en la representación política, porque se atiende a un criterio geográfico para la demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.

Los artículos 41, 35 y 116 constitucionales establecen la característica del sufragio igual, y el 116, fracción II, establece como criterio único para la demarcación de los distritos de las entidades federativas, que será proporcional en habitantes, es decir, sólo bajo un criterio demográfico y de equilibrio en el número de habitantes.

La norma impugnada además de ser contraria al criterio demográfico y de equilibrio en el número de habitantes previsto en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, también es contraria al principio de certeza en materia electoral, porque pretende contradecir y afectar el proceso de redistribución hecho ya por el Instituto Nacional Electoral desde noviembre de dos mil catorce, agregando de manera artificial un elemento de incertidumbre que debe ser expulsado del sistema jurídico electoral que se aplicará en las elecciones de dos mil quince. Cita en apoyo a sus argumentos las tesis de jurisprudencia P/J. 2/2002 y P/J. 4/2002, de rubros: "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS."

II. Partido Nueva Alianza (acción 43/2015). Aduce como violados los artículos constitucionales 14, 16, 41, base V, apartado B), inciso a), numeral 2, 70, 71, 72, 116, fracción II, y 135.

Tema 1. Violaciones al procedimiento de reforma. En cuanto a este tema, el partido promovente indica que durante el procedimiento de reformas a la Constitución Local que dio lugar a la emisión del Decreto No. 289, se violaron los artículos 14, 16, 70, 71, 72, 116, fracción II, y 135 de la Constitución Federal, ya que en su discusión, aprobación, promulgación y publicación se incurrió en diversas violaciones al procedimiento que vulneran el principio de legalidad y trastocan los valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional.

1.1. Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa. Haber realizado la dispensa de trámites legislativos en la aprobación del

Dictamen 02 impidió que los diputados tuvieran tiempo de conocer, analizar y discutir el dictamen correspondiente. En la sesión del Pleno del Congreso celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince, el diputado Fausto Gallardo García –presidente de la Comisión de Reforma del Estado–, solicitó la dispensa de trámite relativa a la distribución del Dictamen 02 e hizo la petición para que solamente se leyeran los puntos resolutivos del mismo. Si bien, esta solicitud se votó por unanimidad, esta dispensa incumplió con lo previsto por el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que otorga a los diputados "el derecho" a conocer la materia misma del debate y el documento sometido a su consideración, lo que, además, adminiculado con la dispensa a la lectura íntegra del dictamen para sólo leer los puntos resolutivos, restringió a los diputados la oportunidad de asimilar y entender el contenido y los alcances ciertos de la reforma propuesta, con lo que se impidió que se diera un debate verdadero e informado.¹

Cabe señalar que, en el caso, no se acreditó ninguna causa de urgencia por la que resultara procedente la dispensa de los trámites. Cita en apoyo a sus argumentos, las tesis de jurisprudencia P./J. 33/2007, P./J. 35/2007, P./J. 36/2009 y P./J. 37/2009, de rubros: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)."; "LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)."; "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."; y, "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."

1.2. Violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los Ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal. El Decreto No. 289, únicamente fue aprobado en forma expresa por dos Ayuntamientos –Tijuana y Tecate– de un total de cinco y, por ende, no fue aprobado por la

¹ Indica el partido promovente que esto se advierte de las páginas 957 y 958 de la versión estenográfica correspondiente a la citada sesión del Pleno del Congreso Local.

mitad más uno de los Ayuntamientos, por lo que no se cumplió con lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Federal, ni lo establecido en el 112 de la Constitución Local. Esto se confirma con la declaratoria de procedencia publicada el once de junio de dos mil quince en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California –considerando quinto–, por lo que se violó el principio de legalidad. No obsta a lo anterior, la regla de afirmativa ficta prevista en el párrafo segundo del citado artículo 112 de la Constitución Local, pues ésta no puede interpretarse ni asumirse las facultades constitucionales que asisten a los Ayuntamientos como partes integrantes del Poder Reformador de la Constitución Local de aprobar, en su caso, las reformas a la citada Constitución. Además, esta previsión de afirmativa ficta establecida en el párrafo segundo del citado artículo 112, es diversa a la prevista por el artículo 135 de la Constitución Federal, pues sólo exige el transcurso del tiempo –un mes–, siendo irrelevante si los Ayuntamientos sesionaron o no con la finalidad de conocer, discutir y aprobar o rechazar las reformas propuestas, lo cual no sólo afecta el principio de legalidad, sino también la división de ámbitos de gobierno, ya que se diluye el eventual equilibrio y control político derivado del voto ciudadano. Cita en apoyo a sus argumentos, la tesis de jurisprudencia P./J. 34/2004, de rubro: "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. PARA QUE SUS REFORMAS Y ADICIONES FORMEN PARTE DE ELLA, ES NECESARIO QUE LA APROBACIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD CONSTE DE MANERA FEHACIENTE, Y NO INFERIRSE."

1.3. Violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello. El Decreto No. 289, fue promulgado y publicado en suplencia del gobernador del Estado por el secretario general de Gobierno sin contar con atribuciones para ello, ni con la posibilidad de ejercer en suplencia una atribución constitucionalmente conferida al titular del Poder Ejecutivo del Estado, por tanto, se violenta el principio de legalidad. Los artículos 33, 34 y 49, fracción I, de la Constitución Local, otorgan al Poder Ejecutivo del Estado una serie de facultades, tales como, que promulgue las iniciativas aprobadas por el Congreso del Estado; que formule observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso; que apruebe, sancione, promulgue, publique, ejecute y haga cumplir las leyes o Decretos emitidos por el Congreso del Estado, sin que de dichas disposiciones se pueda inferir o desprender que dichas atribuciones otorgadas al Ejecutivo puedan realizarse por sustitución o ausencia por otro servidor público, como el secretario de Gobierno. Asimismo, las fracciones I y II del artículo 52 de la Constitución Local disponen que el secretario de Gobierno tiene, entre sus atribuciones, la de autorizar con su firma las leyes y Decretos que promulgue el Ejecutivo, facultad restringida y muy diversa al ejercicio directo de la atribución de promulgar que le corresponde al Ejecutivo.

1.4. Violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso Dictamen –el Número 03– que no concluyó el procedimiento de reforma. El Decreto No. 289, al haber incluido elementos del diverso Dictamen Número 03, viola los principios de legalidad y certeza, pues no existen constancias que acrediten que este dictamen haya sido sometido a la aprobación de los Ayuntamientos, que éstos hayan dado respuesta favorable, que se haya formulado la declaratoria de incorporación constitucional respectiva y que, consecuentemente, se haya promulgado y publicado por una autoridad competente. En el Decreto No. 289, que tuvo como origen el Dictamen Número 02, aparecen impactadas las reformas que fueron materia del Dictamen Número 03, relacionadas con: a) la homologación en la fecha de inicio de los trabajos del proceso electoral en el segundo domingo de septiembre del año anterior a la elección; y, b) que cada Municipio del Estado deberá tener por lo menos un distrito en su demarcación territorial, reformas que corresponden a ciertas porciones normativas de los artículos 5o. y 14 de la Constitución Local. Si bien el Dictamen Número 02 adolece de ciertos vicios en el procedimiento de reforma, mismos que han quedado referidos en los conceptos de invalidez aducidos, respecto del Dictamen Número 03, únicamente existen elementos para acreditar que fue dictaminado en comisiones y aprobado por el Pleno del Congreso del Estado mediante un procedimiento urgente de dispensa de trámites no justificado, sin que se tenga conocimiento del cumplimiento dado a las etapas posteriores del procedimiento de reforma –aprobación por los Ayuntamientos; declaratoria de incorporación constitucional; y, su promulgación, publicación y vigencia–. De este modo, el Decreto No. 289, es inválido en las porciones normativas de los artículos 5o. y 14 derivadas del Dictamen Número 03, ya que éste no concluyó el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el Texto Constitucional.

1.5. Invalidez de los Decretos No. 290, 291, 292 y 293, por ser dependientes del Decreto No. 289. Al considerar que son fundadas las violaciones procesales respecto del Decreto No. 289, se debe extender su declaración de invalidez a los Decretos No. 290, 291, 292 y 293, ya que estos últimos dependen jerárquica y temporalmente del primero, al constituir normas reglamentarias de la Constitución Local. Adicionalmente, tanto el Decreto No. 289, como los demás fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el mismo día (doce de junio de dos mil quince), e iniciaron su vigencia en forma simultánea, lo cual, no puede ser, ya que los Decretos No. 290, 291, 292 y 293, contienen la creación de normas reglamentarias de las diversas aprobadas mediante el Decreto No. 289 y, por tanto, éste debió haber entrado en vigor previamente.

Ya en cuanto a los conceptos de invalidez relativos al fondo, el partido promovente hizo valer, esencialmente, los siguientes:

Tema 2. Demarcación de los distritos electorales como atribución del Instituto Nacional Electoral. Se impugna el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California.

El precepto impugnado viola los artículos 14, 16, 41, base V, apartado b), inciso a), numeral 2, y 54, fracciones II y III, de la Constitución Federal, ya que el Instituto Nacional Electoral es el órgano competente para realizar en los procesos electorales; federales y Locales, los trabajos relacionados con la geografía electoral y el diseño y determinación de los distritos electorales, así como la división del territorio en secciones electorales; sin embargo, con el artículo impugnado, el Poder Reformador de la Constitución del Estado de Baja California, pretende asumir esta facultad del Instituto Nacional Electoral, ya que fijó un lineamiento genérico que no resulta obligatorio ni observable para la autoridad constitucional competente en la materia, al no contar con atribuciones para legislar al respecto, y con ello violenta el principio de supremacía constitucional y genera incertidumbre tanto para las autoridades, como para los gobernados.

Tema 3. Falta de definición de los parámetros de votación a considerarse para la asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional. Se impugnan los artículos 15, fracción I, inciso c), y 79, fracción II, inciso b), y fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f), último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Los preceptos impugnados violan los artículos 14, 16, 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 2, y 54, fracciones II y III, de la Constitución Federal, porque no existe la conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación que habrán de considerarse en las diversas etapas del procedimiento de asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional, por lo que deberá declararse su invalidez, así como la de todos los preceptos relativos a los procedimientos de asignación previstos tanto en la Constitución Local, como en la Ley Electoral del Estado.

Las reformas realizadas a los artículos 15 y 79 de la Constitución Local inciden en la regulación del sistema de representación proporcional tanto para la integración del Congreso como de los Ayuntamientos del Estado, mediante la asignación de diputados y regidores por dicho principio, sin embargo, en el artículo 79, se insertó una regla que dispone la aplicación de los conceptos previstos para el desarrollo de la fórmula de diputados en la fórmula de asignación de regidores de representación proporcional, lo cual genera una antinomia normativa, ya que la porción normativa reformada del artículo 15, refiere el concepto legal de "porcentaje de votación válida", sin precisar cuáles son los elementos a considerar en dicho tipo de votación, siendo que del contenido del artículo 79, se advierten tres conceptos legales relaciona-

dos con la votación en la elección de regidores por el principio de representación proporcional: a) votación emitida en la elección de municipios; b) la votación municipal de cada partido político; y, c) la suma de los votos de los partidos políticos o coaliciones participantes; sin embargo, ninguno se encuentra definido en los elementos que deben considerarse para su conformación y no coinciden con el concepto legal previsto por el artículo 15. De hecho, en la regulación legal del tema, tampoco se advierten definiciones conceptuales que permitan tener la certeza debida al momento de realizar la asignación, tanto para diputados como para regidores, por el principio de representación proporcional.

Así, del artículo 22, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, se colige que uno de los requisitos que deben cumplir los partidos políticos para acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es el de haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida, sin que en dicha disposición ni en alguna otra, se señalen los elementos componentes de dicha votación.

De igual forma, del último párrafo del mismo artículo 22, se observa la referencia a un concepto legal diverso que no tiene soporte constitucional la "votación Estatal emitida", el cual, a diferencia de la "votación válida emitida", sí se define como aquella que resulta de sumar la votación obtenida en las casillas especiales a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

Por su parte, en el artículo 26, fracción I, inciso a), de la ley señalada, se establece como parámetro para asignar diputados la cantidad obtenida de la sumatoria de votos de los partidos políticos en la elección de diputados por el principio de representación proporcional que reúnan los requisitos.

Asimismo, en el artículo 27, fracción II, segundo párrafo, del mismo ordenamiento legal, se define a la "votación válida" –concepto diverso a la votación válida emitida–, como la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate.

Finalmente, en el artículo 31, fracción II, de dicho ordenamiento, relativo a la asignación de regidores electos por el principio de representación proporcional, se establece como requisito para acceder a dicha distribución, el haber obtenido por lo menos "el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipios", sin que tal concepto se encuentre definido y mucho menos relacionado o derivado de alguno de los conceptos constitucionales y legales previstos para el procedimiento de asignación de diputados por el principio

de representación proporcional, razón por la cual, la aplicación de los mismos en el desarrollo de las fórmulas de asignación respectiva no sólo resulta confuso e incierto, sino que material y legalmente hace nugatoria la remisión normativa conceptual prevista en el último párrafo del inciso f) del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Así, ante la falta de conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación que habrán de considerarse en las diversas etapas del procedimiento de asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional, se debe declarar la invalidez de la totalidad de las disposiciones relativas a los procedimientos de asignación, tanto de diputados como de regidores, previstos tanto en la Constitución Local como en la Ley Electoral del Estado.

III. Partido Morena (acción 44/2015). Aduce violación a los artículos 1o., 4o., 9o., 35, fracciones I, II y III, 39, 40, 41, 54, fracción V, 116, fracción IV, incisos b), c), d), g), h), i) y j), y 133 de la Constitución Federal, así como al artículo tercero transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado el nueve de agosto de dos mil doce.

Tema 1: Demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico. Se impugna el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California. El artículo impugnado viola los artículos 1o., 41, 116, fracciones II y IV, y 133 de la Constitución Federal, al establecer que cada Municipio deberá tener, por lo menos, un distrito, pues esto vulnera el principio de distribución poblacional. Ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el criterio de densidad poblacional es el fundamental y el que deberá tomarse en cuenta para la distritación, ello para garantizar que el voto de cada uno de los ciudadanos tenga el mismo valor.

El precepto impugnado, al no establecer para la demarcación de los distritos electorales un criterio poblacional, además de violar la fracción II del artículo 116 constitucional, contraviene también la fracción IV, incisos a) y b), del mismo precepto, ya que al establecerse un criterio de territorialidad se impedirá a la autoridad electoral y, en general, a todos los participantes en el proceso electoral, contar con la certidumbre necesaria para llevar a cabo los trabajos de distritación electoral. Cita en apoyo a sus argumentos, las tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002, P./J. 4/2002 y P./J. 60/2001, de rubros: "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."; "DISTRITI-

TOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS."; y, "MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL."

Tema 2. Sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores. Se impugnan los artículos 15, fracción II, y 79, fracción II, inciso b), de la Constitución Política del Estado de Baja California, y el 32, fracción II, de la Ley Electoral de la entidad. Los preceptos impugnados violan los artículos 1o., 41, 116, fracción II y IV, y 133 de la Constitución Federal, porque la integración constitucional de las Legislaturas Locales debe ser plural y diseñada bajo un sistema mixto de elección a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, ya que éstos de manera conjunta procuran que cada voto ciudadano válido esté debidamente representado en la integración del Congreso Local –ya sea por un diputado de mayoría relativa o bien por uno de representación proporcional–; sin embargo, esto se impide con el sistema de asignación directa a quien registre y obtenga un 3%, desnaturalizando así la representación proporcional, ya que podría ser el caso de que se asignen regidores y diputados a partidos subrepresentados, lo que sería contrario al artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), que prevén el principio de certeza, así como al artículo 116, fracción II, y al 115 que establecen una representación directa del pueblo en dichos Poderes.

Además, el requisito combatido del 3% del total de la votación válida emitida es desproporcional y no tiene razonabilidad alguna respecto a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, ya que si bien, la Constitución Federal estableció este umbral para que los partidos políticos nacionales conserven su registro, en ningún momento dispuso que ese mismo porcentaje fuera el suficiente para la obtención de una diputación de representación proporcional a nivel local, sino que, exclusivamente, así lo ordenó para la integración de la Cámara de Diputados, en términos de la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal.

La falta de razonabilidad y proporcionalidad deriva esencialmente en que, dependiendo la elección, el porcentaje correspondiente para la asignación de diputaciones no será exactamente del 3%, lo que también implica que las bases de sobrerrepresentación del 8%, se vean igualmente modificadas, puesto que se puede llegar a asignar una diputación cuando ya se haya rebasado el tope de sobrerrepresentación y también se puede restar dicha votación

al tope de sobrerrepresentación de manera artificiosa, al asignar una diputación sobrevaluada respecto del cociente de votación, estableciéndose así una base desproporcional y sin sustento constitucional en el artículo 54 de la Constitución Federal.

Tema 3. Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral. En cuanto a este tema general se hacen valer dos argumentos de impugnación que se expresan en los siguientes subtemas:

3.1. Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión. Se impugna el artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. El precepto impugnado viola los artículos 1o., 41, 116, fracciones II y IV, y 133 de la Constitución Federal, ya que invade facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión. Los artículos 116, fracción IV, en sus incisos i) y k), y 41 constitucionales establecen como autoridad única en materia de radio y televisión al Instituto Nacional Electoral, siendo que la facultad otorgada al instituto local para señalar horarios y asignarlos no es competencia del legislador local.

3.2. Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en cuanto a la capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias. Se impugna el artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California. El precepto impugnado invade facultades exclusivas de capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias, lo cual es contrario a la Constitución Federal y a los acuerdos del Instituto Nacional Electoral de asunción de dichas facultades, concretamente al Acuerdo INE/CGE100/2014. Conforme al artículo 41, fracción V, apartado B, de la Constitución Federal, corresponde al Instituto Nacional Electoral la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, por lo que el artículo impugnado invade estas facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral aun tratándose de elecciones extraordinarias locales.

Tema 4. Regulación insuficiente en materia de coaliciones. Se impugna el artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, así como el resto de dicho ordenamiento jurídico por la insuficiente regulación en la materia. El precepto impugnado regula de manera insuficiente la materia de coaliciones, y con ello se vulnera el artículo segundo transitorio, inciso f), del Decreto de reforma a la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil quince, pues no se establece en el Estado un sistema uniforme de coaliciones (sobre la misma línea aduce un argumento de omisión legislativa en torno al resto del ordenamiento).

5. Artículos constitucionales que los promoventes señalan como violados. Quedaron precisados en cada apartado de los conceptos de invalidez.

6. Admisiones y trámite. Mediante proveído de nueve de julio de dos mil quince, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 42/2015, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, y turnar el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz. Asimismo, por auto de trece de julio del mismo año, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 43/2015 y 44/2015, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Nueva Alianza y Morena, respectivamente, acordando su acumulación a la acción 42/2015.

7. Por auto de catorce de julio de dos mil quince, el Ministro José Ramón Cossío Díaz admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran sus informes, por ser quienes, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas. También solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la procuradora general de la República sus opiniones.

8. Informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la entidad. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California señalaron, de manera coincidente, lo siguiente, destacando en algunos puntos, las cuestiones distintas:

A) Es infundada la impugnación del artículo 14, segundo párrafo, de la Constitución Estatal, relativo a la distritación electoral para elegir a los diputados por el principio de mayoría relativa que atiende a un criterio geográfico. Ello, porque no se advierte que el distrito electoral de cada Municipio deba ser exclusivo de éste, ni tampoco distinto al de los demás Municipios, como lo interpreta el promovente, por lo que la norma impugnada no limita las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, ni tampoco adiciona elemento ajeno al poblacional para la distritación o redistribución electoral.

Es un hecho público y notorio que el Instituto Electoral Nacional emitió el Acuerdo INE/CG402/2015, por el que se aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de Baja California y sus respectivas cabeceras distritales, sin que la norma impugnada fuera un obstáculo para que la citada autoridad realizara la nueva conformación de los distritos electorales aplicables al proceso electoral 2015-2016, y que se basó en el criterio poblacional que refiere el artículo 116 constitucional.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividen. No corresponde a dicho instituto la delimitación de las circunscripciones plurinominales, ya que ese establecimiento forma parte de la configuración del sistema de representación proporcional que constitucionalmente se le confiere a los Estados; y tampoco le corresponde al citado instituto la determinación del número de los distritos electorales en que se divide la entidad federativa para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, pues el establecimiento forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados.

Asimismo, la norma impugnada cuenta con asidero constitucional, porque no se limita el criterio poblacional contenido en el artículo 116 de la Constitución Federal, tampoco se limita la atribución del Instituto Nacional Electoral para la realización de procesos de redistribución en la entidad y, además, no establece que el Municipio, con independencia de su población, contará de manera exclusiva, por lo menos con un distrito electoral, ni tampoco que éste deba ser distinto al de los demás Municipios. La norma en esencia pretende que en la totalidad de los Municipios se cuente con una verdadera representación en el Congreso del Estado, que en los hechos y acorde a los índices poblacionales, habrá Municipios con un distrito electoral compartido con algún otro, y Municipios con hasta ocho distritos electorales, tal como sucedió con el acuerdo del Instituto Nacional Electoral.

El hecho de que el citado instituto hubiera iniciado a principios del año los trabajos de redistribución en el Estado de Baja California, por sí solo no limita al Constituyente Permanente a planear y legislar en la materia electoral, siempre y cuando lo ejecute hasta el plazo tope que se contemple en el artículo 105 constitucional, esto es, noventa días antes de que inicie el proceso electoral en el que habrá de aplicarse la reforma de que se trate.

En la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014 se estableció, entre otras cosas, la libertad a las Legislaturas Locales para determinar el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional, estando obligadas a contemplar en las normas electorales Locales los límites a la sobre y subrepresentación, que es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio.

Por su parte, el Poder Legislativo adicionó que, al resolver tanto las citadas acciones de inconstitucional, como la diversa 51/2014 y sus acumuladas

77/2014 y 79/2014, se precisó que con fundamento en una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción V, y 116, fracción II, de la Constitución Federal, respecto a la geografía electoral de los procesos electorales tanto federales como locales, el poder para diseñar y determinar la totalidad de los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales le corresponde en única instancia al Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, indicó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció los ámbitos de aplicación de la distritación y del diseño del resto de la geografía electoral, con el objetivo de clarificar el alcance específico de las facultades del Instituto Nacional Electoral y la normatividad que debe tomarse en cuenta para efectuarla, puntualizando que el instituto fijará cómo se conforma el distrito electoral, pero no podrá delimitar su número ni para los procesos electorales federales ni para los Estatales, ya que dicho lineamiento se encuentra previsto en el texto constitucional o tal competencia le corresponde a las entidades federativas.

De ahí que en el marco de los trabajos de distritación en el ámbito local, el Instituto Nacional Electoral aprobó los criterios y las reglas operativas que se aplicaron para la nueva distritación en las entidades federativas con proceso electoral local, a fin de contar con parámetros para la construcción de los escenarios de distribución donde para la definición de los criterios aludidos, se tomaron en consideración diversos factores como la población, las condiciones geográficas y los tiempos de traslado prevalecientes en las distintas zonas de la entidad. De esa manera fueron establecidos los siguientes criterios para la distritación: el equilibrio poblacional; los distritos integrados con Municipios de población indígena; la integridad municipal; la compactidad; los tiempos de traslado; la continuidad geográfica; así como los factores socioeconómicos y accidentes geográficos.

B) Son infundadas las violaciones procesales, puesto que no se trastocó el principio de legalidad o el de democracia deliberativa, ni se impidió o restringió a los legisladores conocer, analizar y discutir la medida legislativa sometida a su consideración, toda vez que los diputados tuvieron la oportunidad de participar a lo largo del procedimiento legislativo, interviniendo en distintas etapas del mismo, según consta en la versión estenográfica de veintitrés de abril de dos mil quince, así como del Dictamen 02 de la Comisión de Reforma de Estado, expedido por dicho órgano en sesión ordinaria de veinte de abril del mismo año.

Lo anterior, porque del análisis del proceso legislativo del Decreto impugnado, se advierte que inicialmente se presentaron diversas iniciativas a la Constitución del Estado en materia electoral, las cuales se turnaron a la Comi-

sión de Reforma de Estado para su estudio y dictamen, se convocó debidamente a la sesión para la discusión del proyecto de dictamen, se otorgó la oportunidad para su discusión y el proyecto fue aprobado por unanimidad de sus integrantes sin ninguna abstención ni voto en contrario. Asimismo, se convocó a la sesión de Pleno del Congreso en la que se abordaría dicho documento legislativo, se llevó a cabo la sesión plenaria habiendo quórum de ley, se desarrolló la sesión en términos de ley, dando lectura a los puntos resolutive del dictamen (parte medular del mismo), se generó el espacio en el seno de la sesión plenaria para el debate y deliberación parlamentaria del dictamen y se obtuvo una votación aprobatoria del mismo por unanimidad.

Resulta inexacto que se hayan violado los principios de legalidad y democracia deliberativa, pues no se aprecia que se haya mermado el derecho de participación de los legisladores; por el contrario, existieron espacios para que tanto las mayorías como las minorías parlamentarias pudieran expresar y defender su postura.

Es inexacto que no haya razón que justifique la urgencia para la dispensa de los trámites del proceso legislativo, porque del contenido del dictamen que fue circulado desde la comisión de reforma del Estado, inclusive antes de celebrarse ésta, el dictamen fue puesto a la consideración del Pleno leyendo únicamente y por economía procesal los puntos resolutive del mismo, parte fundamental del dictamen, y que por sí solos constituyen lo sustancial de cualquier dictamen que se va a convertir en una norma general, pues en éstos se contienen las normas jurídicas que eventualmente se aplicarán.

Sin embargo, suponiendo sin conceder que se hubiera incumplido con lo previsto en el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, dicha situación no tiene un potencial invalidatorio de la disposición normativa ni genera un impacto invalidante que trascienda a la norma general, ya que durante el proceso legislativo existió la oportunidad para que intervinieran los legisladores que quisieran hacerlo y se observaron las formalidades esenciales del procedimiento como el desarrollo en apego a las reglas para la integración del quórum y toma de votaciones, lo que respeta el principio de legalidad.

Aun en el extremo de que se hubiera actualizado la irregularidad procedimental, la eventual reposición del procedimiento no produciría un cambio sustancial en el sentido de la voluntad parlamentaria, la cual fue por la aprobación unánime de la medida legislativa, sin que exista constancia que algún diputado haya aducido alguna irregularidad durante el proceso legislativo, ni mucho menos que derivado de ésta se le haya violentado su derecho de participación a lo largo del mismo.

El Congreso Estatal adoptó la decisión de dispensar el trámite parlamentario apuntado, debido a la necesidad de entrar lo más pronto posible a la discusión de fondo del dictamen a nivel Pleno, dada la trascendencia jurídica de los temas objetos de la medida legislativa impugnada.

B.1) En relación con la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los Ayuntamientos, el Decreto No. 289, si se ajustó al procedimiento legislativo previsto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, así como en el artículo 112 de la Constitución Estatal, porque dicho decreto fue remitido a los cinco Ayuntamientos del Estado, mediante los oficios números 001524, 01525, 001526, 001527 y 001528, todos expedidos el siete de mayo de dos mil quince, suscritos por el presidente y secretaria de la Mesa Directiva en turno, oficios que fueron recibidos en su totalidad el ocho de mayo del mismo año, lo cual se puede constatar en los archivos del Poder Legislativo Estatal e inclusive se puede consultar en la página del Congreso Estatal. Los Ayuntamientos de Tijuana y Tecate remitieron en tiempo y forma (primero y ocho de junio de dos mil quince, respectivamente), el sentido de su voto a favor del Dictamen 02 de la Comisión de Reforma del Estado (Decreto No. 289). Por lo que hace al resto de los Ayuntamientos, transcurrido el plazo que establece el artículo 112 constitucional, en su párrafo segundo, no se recibió postura en relación con dicho dictamen. En ese sentido, al haber acreditado que transcurrió un mes sin que el resto de los Ayuntamientos expresaran el sentido de su voto, por disposición constitucional se actualizó la aceptación de la reforma, procediendo en consecuencia, a declarar formalmente la incorporación constitucional de la misma, publicado el Decreto No. 289, en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince.

No existe la obligación constitucional o legal ni interpretación del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que el proceso legislativo de los Estados tenga que ser idéntico para leyes o reformas a la Constitución.

B. 2) En relación con la legalidad de la publicación y promulgación del Decreto No. 289, el secretario de Gobierno del Estado atendió lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Estatal, pues estaba a cargo del despacho con las atribuciones inherentes al cargo que suplía. Dicho funcionario actuó en suplencia por ausencia, en virtud de que el gobernador se encontraba temporalmente fuera de la entidad federativa, por tanto, se advierte en el Decreto el señalamiento de que se encontraba en carácter de encargado del despacho del Ejecutivo Local por ministerio de ley y, por ende, debe considerarse que se encuentra investido del cúmulo de atribuciones que le corresponden al mandatario Estatal, entre ellas, la promulgación de las leyes y decretos.

El Decreto modificó la fecha de inicio del proceso electoral ordinario, por ello, en atención a que en el próximo año se llevarán a cabo elecciones

ordinarias para renovar a los integrantes del Poder Legislativo y Ayuntamientos Estatales, era inminente que la fecha de su publicación debía ser a más tardar el catorce de junio del año en curso para poder dar cumplimiento a la voluntad del Constituyente Local, así como a lo dispuesto por el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

B. 3) En relación con la impugnación de que un dictamen no concluyó el procedimiento legislativo, se puntualiza que en realidad se impugna el Dictamen Número 03, concerniente a la reforma de los artículos 5 y 14 de la Constitución Estatal, el cual, una vez seguido el proceso legislativo hasta la emisión de la declaratoria de incorporación constitucional de dicho dictamen, se integró en un solo Decreto, precisamente al Decreto No. 289, publicado el doce de junio de dos mil quince.

El Dictamen 03 deriva de un proceso legislativo constitucional y legalmente válido, porque seguido en su fase ordinaria hasta su aprobación en el Pleno del Congreso el primero de junio de dos mil quince, dicho documento fue remitido a los cinco Ayuntamientos del Estado, en observancia al artículo 112 constitucional, y para efectos de solicitarles el sentido de su voto, mediante oficios números 001911, 001912, 001913, 001914 y 001915, todos de fecha dos de junio de dos mil quince, suscritos por el presidente y secretaria de la mesa directiva en turno, oficios que fueron recibidos por los Ayuntamientos de Tijuana y Ensenada el dos de junio del mismo año, y por los Ayuntamientos de Tecate, Mexicali y Playas de Rosarito el tres de junio de dos mil quince.

En consecuencia, los Ayuntamientos que emitieron su voto a favor fueron Tecate, el ocho de junio y, por su parte, Playas de Rosarito y Mexicali el once de junio de dos mil quince, por lo que, al acreditarse una mayoría a favor de la reforma constitucional, se declaró formalmente la incorporación constitucional de la misma el once de junio del mismo año, incluyéndose el contenido del dictamen en el Decreto No. 289. Declaratoria que se puede consultar en la página electrónica del Congreso del Estado: http://www.Congresobc.gob.mx/Parlamentarias/Documento/DECLARATORIA2_11JUN15.pdf

El proceso legislativo del Dictamen 03, se ajustó al marco constitucional y legal local, por lo cual, no se actualiza la violación a los principios de legalidad y certeza.

B. 4) En relación con la invalidez de los Decretos No. 290, 291, 292 y 293, por ser dependientes del Decreto No. 289, no existe dependencia jerárquica de los primeros con el último, pues si bien pueden constituir normas reglamentarias de algunos de los preceptos contenidos en el último de los mencionados, su emisión obedece principalmente a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, a la Ley General de Instituciones y Procedimien-

tos Electorales, a la Ley de Partidos Políticos y al Decreto 112, publicado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, que reforma y adiciona diversos preceptos de la Constitución Estatal, en sintonía con los anteriores ordenamientos constitucionales y legales.

No existe impedimento legal o de facto alguno que imposibilite la publicación en el Periódico Oficial del Estado en un mismo día de los Decretos impugnados, máxime que el Decreto No. 289, no es pilar para la emisión de los ordenamientos secundarios, y si bien hay relación por ser normas electorales el que inicie vigencia el mismo día, ello no genera violación al proceso legislativo, por el contrario, se da certeza sobre el contenido definitivo de las reglas a aplicar en el proceso electoral respectivo.

C) En relación con la impugnación de los artículos 15, fracción I, inciso c), y 79, fracción II, inciso b), y fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f), último párrafo, de la Constitución Estatal, de la lectura integral de los numerales del citado artículo 15, correlacionados con los preceptos 22 al 27 de la Ley Electoral, relativo a la asignación de diputados por el principio de mayoría relativa, y del artículo 79 constitucional, con los numerales 29 al 32 de la citada ley, referente a la asignación de regidores por el mencionado principio, es válido concluir que las fórmulas se encuentran desarrolladas en armonía para definir las posiciones que le corresponderá a cada partido político conforme a la votación obtenida en las elecciones de diputados por el principio de representación proporcional y la respectiva a municipales.

El legislador consideró los parámetros establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el sistema de representación proporcional. Máxime que las Legislaturas Estatales tienen un amplio margen de actuación para su reglamentación.

Las fórmulas contenidas en los artículos 15 y 79, conforme al Decreto No. 289, esencialmente, son las mismas que se contenían en la Constitución Local para el proceso electoral local de dos mil trece, en donde sin contra-tiempo se realizaron las asignaciones respectivas.

La reforma al artículo 79, sólo tuvo como propósito fundamental suprimir la figura del "síndico social", retomando en su integridad la composición de la fórmula para la asignación de regidores por el principio de representación proporcional.

El hecho de que en algunos casos no se conceptualicen los conceptos a que alude el accionante, no implica violación a principio constitucional alguno; de hecho el accionante es omiso en señalar la situación jurídica que se lesiona.

Respecto a los conceptos de la fórmula para asignación de regidores, tampoco se vislumbra irregularidad u omisión alguna, ya que en su conformación se narran los pasos a seguir para determinar el número de regidores que le corresponden a cada partido político.

No se genera una antinomia entre el último párrafo del artículo 79 y el 15 constitucionales, porque este último no establece concepto u operación alguna para el desarrollo de la fórmula de asignación de regidores por el principio de representación proporcional, debiendo interpretarse dicho reenvío sólo para el caso de que fuera insuficiente la reglamentación atinente.

No se advierte cual sería la incompatibilidad de los artículos 15 y 79 de la Constitución Local, pues ambos regulan hipótesis y consecuencias distintas, si bien con el fin coincidente de asignar cargos de elección popular, éstas son con variaciones particulares para cada uno de los casos.

D) En cuanto a la impugnación de los artículos 15, fracción II, y 79, fracción II, inciso b), de la Constitución Local, así como el artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado, el esquema de representación proporcional para la integración del Congreso del Estado y de los Ayuntamientos, se encuentra apegado al artículo 116 de la Constitución Federal.

El legislador consideró los parámetros establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el sistema de representación proporcional, tomando en consideración que las Legislaturas de los Estados tienen un amplio margen de actuación para su reglamentación.

Lo impugnado por la parte promovente, en el sentido de que el sistema de asignación directa a quien registre y tenga en caso de diputados y regidores un tres por ciento, desnaturaliza la representación proporcional generando sobrerrepresentación, se encuentra descontextualizado porque un mecanismo similar está previsto en el numeral 54 constitucional, en su fracción II, al regular la representación proporcional en la Cámara de Diputados, instituyendo que todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

Primera asignación de diputados por dicho principio, que está condicionada, conforme lo indica el artículo 24 de la Ley Electoral, a que ningún partido político podrá tener más de diecisiete diputados por ambos principios, en ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados

por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Base que no se aplicará al partido que por sus triunfos en distritos uninominales obtengan un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

El umbral determinado para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es de libre configuración de las entidades federativas, conforme al 116, fracción IV, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Por su parte, el umbral del tres por ciento que obedece al Decreto Número 12, mediante el cual se reformaron diversos artículos de la Constitución Local, entre ellos su artículo 15, ya que dicho porcentaje era del cuatro por ciento, permite a las minorías la posibilidad de acceso a la representación proporcional, en el supuesto de alcanzar el primer porcentaje referido.

Respecto a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, el promovente pasa por alto que resulta imposible que se genere una sobrerrepresentación de los partidos políticos, en primer lugar, porque los partidos políticos que obtienen la constancia de mayoría no tienen derecho a participar en tal sistema. Esto es, la asignación de regidores se realiza exclusivamente con los partidos políticos que: (i) registrado planilla completa de candidatos a municipales en el Municipio que corresponda; (ii) obtuvieron por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales; y, (iii) no obtuvieron la constancia de mayoría respectiva. Con lo cual se cumplen las reglas señaladas por la Constitución Federal en el sistema de representación proporcional contenido en la Constitución Local y la Ley Electoral, al limitar a quien obtuvo la constancia de mayoría participar en la asignación de regidores, permitiendo así a los demás partidos contar con posibilidad de acceder al órgano de Gobierno Municipal, siempre y cuando cumpla con los requisitos estipulados.

E) No se invaden las facultades del Instituto Nacional Electoral, habida cuenta que con lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Electoral, no se otorgan facultades de administración a la autoridad electoral local, ya que su aplicación está sujeta a que la aprobación o propuesta de la pauta sea cuando corresponde a la misma, es decir, cuando con base en la ley general y disposiciones reglamentarias de la autoridad federal se le solicite la propuesta respectiva.

Lo establecido en el artículo 41 impugnado se considera constitucional, al estar referido en forma genérica, al no otorgarse facultades de admi-

nistración a la autoridad electoral local en materia de acceso de los partidos políticos a los tiempos respectivos, es decir, no hay una invasión de esferas, ni tampoco se otorgan facultades de sanción respecto de las infracciones cometidas en torno a los tiempos oficiales que los concesionarios o permisionarios de la radio y televisión deben destinar para fines electorales.

Cita en apoyo a su argumentación, la tesis de rubro: "RADIO Y TELEVISIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LOS ARTÍCULOS 68, FRACCIONES II A IV, 70, PRIMER PÁRRAFO, 73, 76, TERCER PÁRRAFO Y 80, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE TABASCO, SON CONSTITUCIONALES."

Agrega el Poder Legislativo que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la participación de los organismos públicos electorales locales en dicha materia, al establecer el artículo 176, que el Instituto Nacional Electoral pondrá a disposición de la autoridad local tiempo en cada estación de radio y televisión para que, aplicando las reglas establecidas en dicha ley, se asignen a los partidos conforme a los procedimientos que determine la legislación local aplicable.

Además, que la norma local en modo alguno contraviene el principio de reserva de ley que evita que se aborden novedosamente materias reservadas exclusivamente para el legislador federal, pues el artículo impugnado no contempla facultades de administración de los tiempos en radio y televisión de la autoridad electoral del Estado, ya que, precisamente, con base en una propuesta de la autoridad local se aprobarán las pautas por parte del Instituto Nacional Electoral.

F) En relación con la impugnación del artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, no existe la omisión legislativa impugnada, ni insuficiente regulación en materia de coaliciones, sino un respeto al marco constitucional que regula la competencia en dicha materia, ya que se determinó la obligación de establecer un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, como una obligación para el Congreso de la Unión, y no para las Legislaturas Locales, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó lo anterior, al resolver la acción de institucionalidad 22/2014 y acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Adicionalmente, agrega el Poder Legislativo, que el régimen de coaliciones aplicable tanto para elecciones locales como federales debe regularse por el Congreso de la Unión mediante la Ley General de Partidos Políticos, de manera que el Estado de Baja California o cualquier otra entidad federativa

no está autorizada para legislar sobre dicha figura, de ahí que, precisamente, el partido advierta una insuficiencia para normar la materia.

G) En lo referente a la impugnación del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado, por invadir facultades exclusivas de capacitación y organización electorales en elecciones extraordinarias, el promovente realiza una interpretación aislada del segundo párrafo del artículo impugnado, el cual no vulnera las facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral, al estar acotado con lo dispuesto en el párrafo *in fine* del mismo numeral, es decir, que la función que se prevé para la autoridad local queda sin efecto, en el caso de que el Instituto Nacional ejerza de manera exclusiva las funciones de la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de la mesa directiva de casillas en los procesos electorales Locales, se estará a lo dispuesto en la ley general.

La capacitación electoral e integración de casillas en los procesos electorales extraordinarios será ejercida bajo las condiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aunado al Acuerdo INE/CG100/2014, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los organismos públicos locales.

De dicho acuerdo resalta el considerando 22, referente a que: "Las consideraciones precedentes no son óbice para que el consejo general determine en el reglamento correspondiente, el alcance de las facultades de asunción y delegación en materia de capacitación electoral, ubicación de casillas y designación de funcionarios de las mesas directivas de casilla en las elecciones no concurrentes.". Supuesto normativo que guarda armonía con la norma impugnada, al ser obvio que un proceso electoral extraordinario se realiza en elecciones no concurrentes, existiendo la posibilidad, con base en los acuerdos de la autoridad competente, que el Instituto Estatal Electoral asuma mediante delegación las funciones referidas.

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

A) En cuanto a la impugnación del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Local, relativa al tema de la inconstitucionalidad por atender a un criterio geográfico relacionado con la demarcación de distritos electorales

para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, opinó que ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en la demarcación de los distritos electorales uninominales en los Estados de la República debe prevalecer un criterio poblacional, lo que comparte.

Cita en apoyo las tesis de rubros: "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS." y "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

B) En el tema de violaciones al procedimiento legislativo advierte que no son materia de opinión, porque no son temas exclusivos del derecho electoral, sino que pertenecen a la ciencia del derecho en general y del derecho parlamentario en lo particular.

C) En relación con la impugnación de los artículos 15, fracción I, inciso c), y 79, fracción II, inciso b), y fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f), último párrafo, de la Constitución Estatal; así como el artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, relativos al tema de asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional, señala que la disposición impugnada no es contraria a las bases establecidas en el artículo 54 de la Constitución Federal.

Los términos "votación Estatal emitida" y "votación válida" en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, son conceptos que permiten definir la votación base que se tomará en cuenta para la asignación de legisladores y regidores por el principio de representación.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Electoral, la votación estatal emitida "... es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados."

Señala que el artículo 27 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, por votación válida entiende "... la sumatoria de los votos obtenidos por los

partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate ...". Esto es, de las disposiciones referidas se advierte que, para efectos de determinar los partidos políticos con derecho a participar en la asignación de curules o, en su caso, de regidurías por el principio de representación proporcional, se deben tomar en cuenta la totalidad de los votos válidos depositados en las urnas a favor de cada partido político, pues los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de la totalidad de los votos depositados en las urnas, para este efecto.

Lo que la norma electoral toma en consideración a fin de que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es la totalidad de los votos válidos otorgados en favor de cada partido político, pues los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de la totalidad de los votos extraídos de las urnas.

Sin embargo, como lo señalan los partidos políticos promoventes, en los apartados de los preceptos de la legislación local, no se conceptúa para efectos de la votación que será tomada en cuenta para la asignación de curules y regidurías por el principio de representación proporcional, si la cantidad de votos válidos otorgados a los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de la votación también se debería deducir para obtener la totalidad de los partidos con derecho a participar en la asignación por el principio de representación proporcional.

Empero, ello es insuficiente para opinar que se contraría a la Constitución General, en la medida en que la votación necesaria para determinar los partidos políticos que tienen derecho a ello, pues, tal porcentaje representa el punto de partida para permitir una mejor proporción entre los votos obtenidos por los partidos políticos con derecho a ello y los diputados o regidores de representación proporcional que le sean asignados.

Por tanto, una interpretación conforme del artículo 22 de la Ley Electoral local llevará a entenderlo, como que la votación estatal emitida o votación válida o válida emitida "... es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados." y la de los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de esa votación.

Lo anterior permite establecer de manera adecuada cada uno de los conceptos de votación que se utilizarán en la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional. Por lo que opina que la norma impugnada es conforme con la Constitución.

Por otra parte, como lo ha señalado reiteradamente el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que se respeten los parámetros constitucionales apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional en el Congreso Estatal.

En la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia determinó respecto de la asignación de curules por el principio de representación proporcional, entre otras cuestiones, que se invadía la esfera de atribuciones de las entidades federativas, ya que la Constitución Federal en ningún momento autorizó que la legislación general en materia fuera la que estableciera algún mecanismo para la asignación de diputaciones de representación proporcional local.

De esta norma se advierte que existe disposición constitucional expresa, en el sentido de que son las leyes de las entidades federativas las que deberán establecer las fórmulas para la asignación de diputados de representación proporcional respetando los límites a la sobrerrepresentación o subrepresentación correspondientes.

Además, el requisito de que obtengan a su favor en el Municipio correspondiente, al menos el tres por ciento de la votación válida emitida es razonable, pues asegura un mínimo de representatividad de los partidos en el Municipio en el que pretenden obtener regidurías por el principio de representación proporcional.

D) En cuanto a la inconstitucionalidad por invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión, en donde se cuestiona la constitucionalidad del artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos de Baja California, opina que no vulnera el artículo 41, base III, apartados A y B, de la Constitución Federal, toda vez que sólo concede una facultad al instituto local para proponer el pautado, pero la autoridad que lo válida es el Instituto Nacional Electoral, quien conserva la competencia exclusiva para cualquier regulación sobre la materia.

E) En lo relativo al tema de la regulación deficiente en materia de coaliciones, opina que el promovente no hace valer una deficiencia legislativa

acerca de la disposición normativa tildada de inconstitucional, pues sólo se centra en señalar la supuesta deficiencia regulatoria en que incurrió el legislador, sin especificar en qué supuestos o referente a qué situaciones se encuentra dicha deficiencia regulatoria.

La reforma constitucional en materia político electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de febrero de dos mil catorce, estableció en los artículos 73, fracción XXIX-U, así como en el segundo transitorio, fracción I, inciso f), numerales 1 y 4, que el Congreso de la Unión en la Ley General de Partidos Políticos regularía, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y Locales.

En concordancia con lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 23/2014 y sus acumuladas, el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales, por disposición constitucional, debe ser regulado por el Congreso de la Unión en la ley general que expida en materia de partidos políticos, sin que las entidades federativas cuenten, por tanto, con atribuciones para legislar sobre dicha figura.

Consecuentemente, las entidades federativas no se encuentran facultadas, ni por la Constitución ni por la ley general, para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura, ya que el deber de adecuar su marco jurídico electoral, impuesto por el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General de Partidos, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

Por tanto, toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales para regular al respecto.

Lo anterior no impide a los Estados y al Distrito Federal legislar sobre aspectos electorales que se relacionen de manera indirecta con el tema de coaliciones, como la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior de los órganos legislativos locales, en términos de los artículos 116, fracción II, y 122, apartado C, base primera, fracción III, de la Constitución Federal, por lo que en cada caso concreto deberá definirse qué es lo que regula la norma, a fin de determinar, si la autoridad que la emitió es o no competente para tales efectos.

F) En el tema de la inconstitucionalidad de invasión de funciones del Instituto Nacional Electoral relativa a la capacitación electoral y organización electoral en elecciones extraordinarias que se impugna, el artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California opina que la norma no es incompatible con la Constitución Federal, porque el instituto reasumió las funciones atinentes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en procesos electorales Locales, sólo respecto de elecciones concurrentes y respecto de las inmediatas posteriores a la firma del acuerdo, dejando para ser regulada mediante disposiciones reglamentarias, la asunción de dichas funciones cuando se trate de elecciones no concurrentes con las de orden federal, con lo cual, el artículo tildado de inconstitucional rige una situación jurídica que no se ha extinguido, como es el caso de una elección extraordinaria.

Acorde con lo anterior, estima que la norma impugnada no resulta inválida, ya que expresamente prevé que en las elecciones extraordinarias locales, la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación se realizará por los consejos electorales correspondientes en los términos de la ley.

Sin embargo, la circunstancia de que el Instituto Nacional Electoral reasumió las facultades respecto de funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, trae como consecuencia jurídica que el párrafo tercero del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, sea el que rija para interpretar el alcance de la referida norma.

Lo anterior, pues el citado precepto establece una remisión a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el caso de que el Instituto Nacional ejerza de manera exclusiva las funciones de la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas, de ahí que al cumplirse la condición en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral ejerciera las referidas funciones, en las elecciones extraordinarias se estaría a lo que establezca la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

10. Opinión de la procuradora general de la República. En estas acciones de inconstitucionalidad, este funcionario no emitió opinión alguna.

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

II. Competencia

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley Electoral, de la Ley de Partidos Políticos y de la Constitución Política, todas del Estado de Baja California, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Oportunidad

13. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

14. El Decreto No. 289, mediante el que se reformó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, se publicó en el Periódico

¹ Indica el partido promovente que esto se advierte de las páginas 957 y 958 de la versión estenográfica correspondiente a la citada sesión del Pleno del Congreso Local.

² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

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

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil quince.⁴ Por su parte, los Decretos No. 290, 291, 292, y 293 por los que se emitieron y reformaron diversas leyes electorales del Estado, también se publicaron en el Periódico Oficial de la entidad el doce de junio de dos mil quince.⁵

15. Tomando en cuenta la fecha precisada –doce de junio–, el primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el trece de junio, de lo que resulta que el plazo de treinta días naturales venció el doce de julio de dos mil quince.

16. En el caso, las demandas de los Partidos Políticos de la Revolución Democrática y Nueva Alianza, correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 42/2015 y 43/2015, en las que se impugnaron, en la primera sólo las reformas a la Constitución Local, y en la segunda además diversas reformas a leyes electorales locales, fueron presentadas el ocho y el diez de julio de dos mil quince, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶

17. Por lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad 44/2015, promovida por el Partido Político Morena, en contra de diversos artículos de la Constitución Local, de la Ley Electoral y de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, también se presentó de manera oportuna, pues la demanda se entregó el doce de julio de este año, en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones de término fuera del horario normal de labores de este Alto Tribunal.⁷

⁴ Página 85 y siguientes del expediente principal.

⁵ Mediante Decreto No. 289, se reformaron los artículos 5o., 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81, y se adicionó un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes al artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprimió la expresión "Título quinto" en el capítulo III de dicho título, y se adicionó al mismo el capítulo IV, denominado del Ministerio Público. Página 85 y siguientes del expediente principal.

Mediante Decreto No. 290, se emitió la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California. Página 91 y siguientes del expediente principal.

Mediante Decreto No. 291, se expidió la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California. Página 110 y siguientes del expediente principal.

Mediante Decreto No. 292, se emitió la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. Página 127 y siguientes del expediente principal.

Mediante Decreto No. 293, se expidió la Ley Electoral del Estado de Baja California. Página 147 y siguientes del expediente principal.

⁶ Esto se constata de los sellos estampados al reverso de las fojas 12 y 39 del expediente principal.

⁷ Esto se constata de la leyenda que obra al reverso de la hoja 82 del expediente principal.

18. De este modo, las demandas de acción se presentaron dentro de los plazos respectivos y, por ende, las impugnaciones resultan oportunas.

IV. Legitimación

19. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria⁸ disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

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

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

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

d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.

20. Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales los promoventes de las acciones acreditan su legitimación.

21. **Partido de la Revolución Democrática.** El Partido de la Revolución Democrática es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Carlos Navarrete Ruiz, según consta en las certificaciones expedidas por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.⁹

⁸ El primer artículo constitucional ya fue transcrito en el capítulo de la competencia en este documento.

"Artículo 62. ...

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

⁹ Fojas 13 y 305 del expediente principal.

22. El artículo 104, inciso e), de los Estatutos del Partido de la Revolución Democrática¹⁰ establece que la presidencia nacional del partido cuenta con facultades para representar al partido.

23. De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido de la Revolución Democrática, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por Carlos Navarrete Ruiz, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.

24. **Partido Nueva Alianza.** El Partido Nueva Alianza es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo presidente del Comité de Dirección Nacional es Luis Castro Obregón, según consta en las certificaciones expedidas por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.¹¹

25. El artículo 58 de los Estatutos del Partido Nueva Alianza¹² establece que la presidencia nacional del partido cuenta con facultades para representar al partido.

26. De lo anterior se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Nueva Alianza, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por Luis Castro Obregón, presidente del Comité de Dirección Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.

27. **Partido Morena.** El Partido Morena es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, cuyo presidente del Comité

¹⁰ Los estatutos obran a fojas 253 y siguientes del expediente principal.

"Artículo 104. El titular de la presidencia nacional tendrá la siguientes funciones y atribuciones:

"...

"e) Representar legalmente al partido y designar apoderados de tal representación."

¹¹ Fojas 40 y 354 del expediente principal.

¹² Los estatutos obran a fojas 306 y siguientes del expediente principal.

"Artículo 58. El presidente nacional de Nueva Alianza es el representante legal y político del partido, obligado a velar por la observancia de sus documentos básicos y el cumplimiento de sus objetivos, para asegurar la unidad de acción de todos sus afiliados y aliados, mediante procedimientos democráticos."

Ejecutivo Nacional es Martí Batres Guadarrama, según consta en las certificaciones expedidas por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.¹³

28. El artículo 38o., numeral a, de los Estatutos del Partido Morena¹⁴ establece que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional será el representante legal del partido.

29. De lo que se desprende que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Morena, fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por Martí Batres Guadarrama, presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.

30. Corresponde ahora analizar, si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, ya que de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando lo que pretendan impugnar sean normas de naturaleza electoral, pues en caso de que no sea así, éstos carecen de legitimación para combatir leyes a través de este tipo de medio de control constitucional.¹⁵

31. En la especie, los partidos políticos promoventes están legitimados para promover las presentes acciones de inconstitucionalidad, ya que las normas constitucionales y legales que se combaten son de carácter electoral, toda vez que se refieren a temas como: a) la distritación electoral; b) sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores; c) invasión a la facultad del Instituto Nacional Electoral en materia de tiempos de radio y televisión; d) omisión legislativa en materia de coaliciones; y, e) invasión a la facultad del Instituto Nacional Electoral en materia de capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias, entre otros temas.

¹³ Fojas 83 y 84 del expediente principal.

¹⁴ Los estatutos obran a fojas 333 y siguientes del expediente principal.

"Artículo 38o. ...

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

¹⁵ Cabe señalar que es criterio de este Tribunal Pleno que en este tipo de acciones de inconstitucionalidad se analice, caso por caso, si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, dado que esta exigencia es de rango constitucional. Sobre este punto podemos citar los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, resuelta el 19 de enero de 2010, por unanimidad de votos, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 98/2008, resuelta el 22 de septiembre de 2008, por mayoría de 6 votos, entre otros precedentes.

32. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que los partidos políticos promoventes sí tienen legitimación para impugnar mediante esta vía las normas señaladas, dado que éstas son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, además, de que se trata de partidos políticos con registros acreditados ante las autoridades electorales correspondientes, y, como ya dijimos, fueron suscritas por las personas que cuentan con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dichos partidos políticos.

V. Causas de improcedencia

33. En estas acciones de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna diversa a las ya analizadas, por tanto, lo procedente es entrar al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

VI. Consideraciones y fundamentos

34. Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos promoventes, se advierten los siguientes temas sobre los que este Pleno se pronunciará:

Temas relativos a las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local	Normas impugnadas	Acción y partido promovente
Tema 1. Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa		Acción 43/2015, del Partido Nueva Alianza
Tema 2. Violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los Ayuntamientos del Estado, en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal		Acción 43/2015, del Partido Nueva Alianza

<p>Tema 3. Violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello</p>		Acción 43/2015, del Partido Nueva Alianza
<p>Tema 4. Violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso Dictamen –el Número 03– que no concluyó el procedimiento de reforma</p>		Acción 43/2015, del Partido Nueva Alianza
<p>Tema 5. Invalidez de los Decretos No. 290, 291, 292 y 293, por ser dependientes del Decreto No. 289</p>		Acción 43/2015, del Partido Nueva Alianza
<p>Temas relativos a las impugnaciones de fondo</p>	<p>Normas impugnadas</p>	<p>Acción y partido promovente</p>
<p>Tema 1. Demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico y como atribución del Instituto Nacional Electoral</p>	<p>Artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California</p>	<p>Acción 42/2015, del Partido de la Revolución Democrática</p> <p>Acción 43/2015, del Partido Nueva Alianza</p> <p>y</p> <p>Acción 44/2015, del Partido Morena</p>
<p>Tema 2. Sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores; y falta</p>	<p>Artículos 15, fracción I, inciso c), y fracción II, 79, fracción II, inciso b), y fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f),</p>	<p>Acción 43/2015, del Partido Nueva Alianza</p> <p>y</p>

de definición de los parámetros de votación a considerarse para estas asignaciones	último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California, y 32, fracción II, de la Ley Electoral de la entidad	Acción 44/2015, del Partido Morena
Tema 3. Regulación insuficiente en materia de coaliciones	Artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, así como el resto de dicho ordenamiento jurídico por la insuficiente regulación en la materia.	Acción 44/2015, del Partido Morena
Tema 4. Temas relacionados con la invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral		Acción 44/2015, del Partido Morena
Tema 4.1. Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión	Artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California	
Tema 4.2. Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en cuanto a la capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias.	Artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California	

35. Análisis de los planteamientos respecto de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local. A continuación, se procede al análisis temático de los planteamientos de invalidez, en el entendido de que, en primer término, analizaremos las violaciones hechas valer en contra del procedimiento de reforma a la Constitución Local, pues de re-

sultar fundadas se tornaría innecesario el estudio del análisis del fondo del asunto.¹⁶

36. Cabe señalar que, si bien las reformas impugnadas se refieren tanto a la Constitución Local –Decreto No. 289–, como a la Ley Electoral –Decreto 293– y a la Ley de Partidos Políticos –Decreto 292–, todas del Estado de Baja California, los argumentos del Partido Político Nueva Alianza,¹⁷ únicamente se refieren a irregularidades presentadas en el procedimiento de reforma constitucional y no en el procedimiento legislativo ordinario, pues respecto de este último no se hacen valer argumentos de invalidez de manera destacada, ni de la lectura de la demanda se evidencia alguno que deba ser considerado en suplencia de concepto, dado que únicamente se impugnan los Decretos de los que derivaron las leyes secundarias por una supuesta dependencia del diverso Decreto No. 289.

37. Para llevar a cabo este estudio, en primer lugar, expondremos el marco constitucional federal aplicable para el análisis de procedimientos legislativos junto con la identificación del criterio relevante para advertir una violación procesal tendiente a invalidar las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad; posteriormente, precisaremos cuáles son los argumentos que hace valer el Partido Político Nueva Alianza, en relación con las irregularidades en el procedimiento de reforma a la Constitución Local; y, finalmente, se hará una narrativa del proceso que se siguió para emitir el Decreto por el que se reformó la Constitución Local, valorando la existencia en tal

¹⁶ Así lo ha resuelto este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 32/2007, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776)

¹⁷ Este fue el único partido promovente que hizo valer argumentos de invalidez en contra del procedimiento de reforma.

procedimiento de reforma de violaciones e irregularidades procesales, tanto en atención a los conceptos de invalidez planteados por el partido promotor como a los artículos relevantes de la normatividad aplicable al procedimiento de reforma constitucional local.

38. Marco constitucional general. Los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal establecen el derecho fundamental al debido proceso, consistente en que se cumplan las formalidades esenciales de todo procedimiento, así como el principio de legalidad, a través del cual se protege todo el sistema jurídico mexicano, desde la propia Constitución Federal hasta cualquier disposición general secundaria. En efecto, al señalar el artículo 16 constitucional, que la autoridad correspondiente "funde y motive la causa legal del procedimiento", se refiere a que el acto de afectación debe no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste ha de ser legal, es decir, fundado y motivado en una disposición normativa.¹⁸ Luego, de acuerdo con estos derechos, las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la propia normatividad determine.

39. Así pues, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley en sentido material, es claro que el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, pues éste también se encuentra sujeto a normas de rango constitucional y legal. Por tanto, el órgano legislativo lejos de ser ilimitado, encuentra también sus límites constitucionales y en caso de transgredirlos, sus actuaciones serán inválidas.

40. En esta línea, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado reiteradamente que tratándose del análisis del procedimiento legislativo en acción de inconstitucionalidad, ya sea este ordinario o de reformas a la Constitución Local, no son parámetro de validez los fundamentos y motivos en que se sustentan, dada su propia y especial naturaleza sino que, por lo general, en el análisis de las violaciones de procedimiento, estos requisitos se satisfacen cuando el Congreso que expide la ley actúa conforme a las normas que lo facultan para ello en la normatividad aplicable (fundamentación) y

¹⁸ "Artículo 14. ...

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

"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. ..."

cuando las leyes que emiten se estiman necesarias por el propio órgano legislativo para regular determinadas relaciones sociales (motivación).¹⁹

41. Lo anterior no precluye la posibilidad de analizar la fundamentación y motivación de las leyes impugnadas cuando así lo requiera el estudio de fondo, las violaciones alegadas y la existencia de derechos fundamentales limitados o regulados por éstas.

42. Además, esta Suprema Corte de Justicia ha establecido ciertos estándares relacionados con la estructura democrática del Estado de Derecho que deben ser utilizados como contraste al momento de analizar y valorar las irregularidades que efectivamente se presenten en el procedimiento legislativo; estándares que derivan de valores o principios democráticos que sostienen el sistema constitucional mexicano, y que concretamente se encuentran en los artículos 39, 40, 41 primer párrafo, así como su fracción I, 116 de la Constitución Federal.

43. Los preceptos constitucionales establecen lo siguiente:

a) La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo, a quien corresponde en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

b) Que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal.

c) El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que corresponde a sus regímenes interiores, en los términos que establezcan la Constitución Federal y las de los Estados.

d) Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

e) Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

¹⁹ Este criterio se ha sostenido, entre otras, en las recientes acciones de inconstitucionalidad: 5/2009, fallada el 25 de enero de 2010, por mayoría de 10 votos; 87/2009 y su acumulada 88/2009, fallada el 15 de febrero de 2010, por unanimidad de once votos.

f) Que los Poderes de los Estados se dividen para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales se organizarán de acuerdo con la Constitución de cada Estado, con sujeción a las bases que prevé la propia Constitución Federal.

g) Las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

44. Así, conforme al texto de la Constitución Federal, el pueblo mexicano constituye una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

45. De lo anterior es claro que el pueblo mexicano adoptó el sistema federal, por virtud del cual, las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, estableciéndose que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación, se entienden reservadas a los Estados.

46. Por lo que se refiere a la forma de gobierno en tanto debe ser representativo y democrático, del texto constitucional deriva que son conceptos estrechamente vinculados ya que la democracia es una forma de gobierno que se caracteriza por el hecho de que el pueblo o los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones con su voz y voto, directamente o a través de sus representantes bajo la regla de la mayoría.

47. En efecto, la democracia puede ser directa o indirecta; en la primera, el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen y, por ende, no ha lugar a la representación mientras que la democracia indirecta o representativa que es la que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según se desprende de los artículos reproducidos, es aquella en que el pueblo ejerce su poder de manera mediata a través de sus representantes.

48. La democracia representativa tiene lugar en virtud de que un gran número de ciudadanos hace imposible su reunión conjunta en una asamblea, por lo que es preciso que el pueblo elija a unos cuantos cuya voluntad valga por la de ellos; sólo un pequeño número de representantes tiene capacidad para discutir los asuntos, esto es, la capacidad de una decisión reflexiva

y la complejidad y oposición de intereses, sólo puede hallar equilibrio en el seno de una auténtica asamblea deliberante.

49. Por consiguiente en la forma de gobierno democrática, los titulares del poder público son representantes del pueblo designados por el cuerpo electoral mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto, como se desprende de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal.

50. Así pues del contenido de las aludidas disposiciones constitucionales se desprende que éstas atienden a un concepto de representación jurídico-política en virtud de que existe un grupo de personas que actúa en nombre e interés de otros, además de que tales representantes, están dotados de autoridad y la representación tiene lugar en la esfera del derecho público, es decir, tiene publicidad y está vinculada a la función de gobernar.

51. Luego de lo anteriormente expuesto deriva que uno de los elementos esenciales de la democracia en nuestro sistema de gobierno es la deliberación pública, esto es, 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 se equilibraron las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en razón de que 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.

52. Por tanto en un Estado democrático, la Constitución impone 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.

53. En los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal se ponderan tales aspectos al establecerse que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejer-

cicio del poder público; así también se prevé que los órganos legislativos se integren con diputados electos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

54. El artículo 116 de la Constitución Federal únicamente establece las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, tales como el número mínimo de integrantes en función de la población de cada Estado, el principio de la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados hasta por cuatro periodos consecutivos, y la elección de diputados mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional sin prever reglas que deben aplicarse al procedimiento legislativo que en sus leyes se contenga; por tanto, de acuerdo con el artículo 116 constitucional, es facultad de las Legislaturas Estatales regular estos aspectos sin más limitación que las disposiciones que se encuentran en el mismo texto del artículo 116. De este marco constitucional general es desde donde se desprenderá posteriormente el estándar de evaluación para el presente caso donde, a partir de la narrativa del procedimiento de reformas a la Constitución Local, se valorará si existen violaciones con potencial invalidatorio o no.

55. Lo anterior se vincula estrechamente con las consideraciones que este Tribunal Pleno sostuvo, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 52/2006, 53/2006 y 54/2006, en el sentido de que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo no puede abordarse en esta sede constitucional, sino desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia representativa, elegida como modelo de Estado de acuerdo con los artículos 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales, debe intentar equilibrar dos principios distintos que se encuentran en natural tensión: por un lado, un principio que este tribunal ha denominado de economía procesal que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no pudiera tener como resultado un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada; y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria que apunta a una necesidad contraria, el 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.²⁰

²⁰ El criterio sostenido en estos precedentes, se ha aplicado posteriormente en las siguientes acciones: **Acción de inconstitucionalidad 9/2005**, promovida por el Partido Revolucionario

56. Es este último principio el que está estrechamente vinculado con la esencia y valor mismo de la democracia como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político. La de-

Institucional, resuelta el 13 de junio de 2005, por mayoría de 6 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza. **Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006**, promovida por diputados de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California y partidos políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo, resuelta el 4 de enero de 2007, por mayoría de 8 votos. Ministros disidentes: Franco, Gudiño y Valls. **Acción de inconstitucionalidad 2/2007**, promovida por diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Aguascalientes, resuelta el 7 de agosto de 2007, por votos mayoría de 9 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos y Franco González Salas. **Acción de inconstitucionalidad 41/2008 y sus acumuladas 42/2008 y 57/2008**, promovidas por los partidos políticos Nacionales del Trabajo, Convergencia y Acción Nacional, resuelta el 8 de abril de 2008, por mayoría de 6 votos. Ministros disidentes: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero y Silva Meza. **Acción de inconstitucionalidad 170/2007**, promovida por el Partido Político del Trabajo, resuelta el 10 de abril de 2008, por "unanidad de 10 votos", se determinó que las violaciones en el procedimiento legislativo no eran invalidantes. Ministros disidentes: Cossío Díaz, Gudiño Pelayo y Silva Meza. Cabe precisar que si bien en la declaratoria de resolución se dice que la votación es unanimidad de 10 votos, más adelante se indica que los Ministros disidentes "manifestaron su inconformidad con la primera parte del considerando sexto, relativa al estudio de las violaciones procedimentales en el proceso legislativo, y reservaron su derecho para formular voto de minoría". **Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008**, promovidas por los partidos políticos Nacionales Convergencia, del Trabajo, Nueva Alianza, Alternativa Socialdemócrata y Campesina y Verde Ecologista de México, resuelta el 8 de julio de 2008, por unanimidad de 11 votos. **Acción de inconstitucionalidad 69/2008**, promovida por el Partido Político Nacional Convergencia, resuelta el 22 de septiembre de 2008, por unanimidad de 11 votos. **Acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008**, promovida por diputados integrantes de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Colima, Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional, resuelta el 20 de noviembre de 2008, por mayoría de 8 votos. Ministros disidentes: Luna Ramos, Franco González Salas y Gudiño Pelayo. **Acción de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009**, promovidas por los Partidos Políticos Nacionales Convergencia, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, resueltas el 24 de septiembre de 2009, por unanimidad de 10 votos. **Acción de inconstitucionalidad 126/2008 y sus acumuladas 127/2008 y 128/2008**, promovidas por el Partido Acción Nacional, diputados integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Durango y Partido de la Revolución Democrática, resuelta el 28 de septiembre de 2009, por unanimidad de 10 votos. **Acción de inconstitucionalidad 129/2008 y su acumulada 131/2008**, promovidas por el diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango y el Partido de la Revolución Democrática, resuelta el 5 de octubre de 2009, por mayoría de 7 votos. **Acción de inconstitucionalidad 130/2008**, promovida por diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, resuelta el 19 de octubre de 2009, por unanimidad de 11 votos. **Acción de inconstitucionalidad 71/2009 y sus acumuladas 72/2009, 73/2009, 75/2009, 76/2009 y 78/2009**, promovida por diputados de la Novena Legislatura del Estado de Sinaloa y partidos políticos del Trabajo, de la Revolución Democrática, Acción Nacional, Convergencia y Procurador General de la República, resueltas el 1o. de diciembre de 2009, por unanimidad de 10 votos. **Acción de inconstitucionalidad 80/2009 y sus acumuladas 81/2009 y 82/2009**, promovidas por los partidos de la Revolución Democrática y del Trabajo y por diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Hidalgo, resuelta el 3 de diciembre de 2009,

mocracia 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, en donde aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte no sólo de las mayorías, sino también 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 actúen como órgano de reforma constitucional–.

57. Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, 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 integrantes 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 conformación 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 soportes documentales correspondientes.

58. 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.

por unanimidad de 11 votos. **Acción de inconstitucionalidad 5/2009**, promovida por diputados de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Durango, resuelta el 25 de enero de 2010, por mayoría de 10 votos. Ministro disidente: Cossío Díaz. **Acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009**, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República, resuelta el 15 de febrero 2010, por unanimidad de 11 votos. **Acción de inconstitucionalidad 19/2010**, promovida por diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Oaxaca, resuelta el 25 de octubre de 2010, por unanimidad de 9 votos. **Acción de inconstitucionalidad 26/2010 y sus acumuladas 27/2010, 28/2010 y 29/2010**, promovidas por los partidos políticos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia y Acción Nacional, fallada el 29 de noviembre de 2010, por unanimidad de 10 votos; entre otras.

59. De conformidad con lo expuesto, para determinar si en un caso concreto las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, 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 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. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, 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 desarrollo de los debates.

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

c) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

60. Así, en atención a los criterios antes expuestos, siempre debe evaluarse el procedimiento legislativo en su integridad puesto que de lo que se trata es precisamente de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales 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.

61. Lo anterior se refleja en los siguientes criterios aislados de este Tribunal:

"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.²¹

"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

²¹ Tesis P. L/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 717. Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005.

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."²²

62. En suma, con el cumplimiento de estos presupuestos se asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo, con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.

63. En conclusión, en un Estado Democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico. Son estos límites o formalidades esenciales del procedimiento legislativo los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.

64. Argumentos que se hacen valer en relación a las irregularidades en el procedimiento de reforma a la Constitución Local. El Partido Nueva Alianza indica que durante el procedimiento de reformas a la Constitución Local que dio lugar a la emisión del Decreto No. 289 se violaron los artículos 14; 16; 70; 71; 72; 116, fracción II; y, 135 de la Constitución Federal, ya que en su discusión, aprobación, promulgación y publicación se incurrió en diversas violaciones al procedimiento que vulneran el principio de legalidad y trastocan

²² Tesis P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709. Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005.

los valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional. Los argumentos relativos a esta impugnación se pueden agrupar en cinco temas de invalidez en los que, esencialmente, se plantea lo siguiente:

65. Tema 1. Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa. El Partido Nueva Alianza indica que haber realizado la dispensa de trámites legislativos en la aprobación del Dictamen 02 impidió que los diputados tuvieran tiempo de conocer, analizar y discutir el dictamen correspondiente. En la sesión del Pleno del Congreso celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince, el diputado Fausto Gallardo García –Presidente de la Comisión de Reforma del Estado–, solicitó la dispensa de trámite relativa a la distribución del Dictamen 02, e hizo la petición para que solamente se leyeran los puntos resolutivos del mismo. Si bien, esta solicitud se votó por unanimidad, esta dispensa incumplió con lo previsto por el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que otorga a los diputados "el derecho" a conocer la materia misma del debate y el documento sometido a su consideración, lo que además, adminiculado con la dispensa a la lectura íntegra del dictamen para sólo leer los puntos resolutivos, restringió a los diputados la oportunidad de asimilar y entender el contenido y los alcances ciertos de la reforma propuesta, con lo que se impidió que se diera un debate verdadero e informado.²³ Agrega que, en el caso, no se acreditó ninguna causa de urgencia por la que resultara procedente la dispensa de los trámites y cita en apoyo a sus argumentos las tesis de jurisprudencia P./J. 33/2007; P./J. 35/2007; P./J. 36/2009; y, P./J. 37/2009 de rubros: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)."; "LEY DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES Y CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMARON DICHS CUERPOS LEGALES FUE EMITIDO VIOLANDO LOS VALORES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA (DECRETO 253 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 16 DE OCTUBRE DE 2006)."; "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE."; y, "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."

²³ Indica el partido promovente que esto se advierte de las páginas 957 y 958 de la versión estenográfica correspondiente a la citada sesión del Pleno del Congreso Local.

66. **Tema 2. Violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los Ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal.** El Decreto No. 289 únicamente fue aprobado en forma expresa por dos Ayuntamientos –Tijuana y Tecate– de un total de cinco, y por ende, no fue aprobado por la mitad más uno de los Ayuntamientos, por lo que no se cumplió con lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Federal ni lo establecido en el 112 de la Constitución Local. Esto se confirma con la declaratoria de procedencia publicada el once de junio de dos mil quince en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California –considerando quinto–, por lo que se violó el principio de legalidad. No obsta a lo anterior la regla de afirmativa ficta prevista en el párrafo segundo del citado artículo 112 de la Constitución Local, pues ésta no puede interpretar ni asumir las facultades constitucionales que asisten a los Ayuntamientos como partes integrantes del Poder Reformador de la Constitución Local de aprobar, en su caso, las reformas a la citada Constitución. Además, esta previsión de afirmativa ficta establecida en el párrafo segundo del citado artículo 112, es diversa a la prevista por el artículo 135 de la Constitución Federal, pues sólo exige el transcurso del tiempo –un mes–, siendo irrelevante si los Ayuntamientos sesionaron o no con la finalidad de conocer, discutir y aprobar o rechazar las reformas propuestas, lo cual no sólo afecta el principio de legalidad, sino también la división de ámbitos de gobierno ya que se diluye el eventual equilibrio y control político derivado del voto ciudadano. Cita en apoyo a sus argumentos la tesis de jurisprudencia P/J. 34/2004 de rubro: "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA. PARA QUE SUS REFORMAS Y ADICIONES FORMEN PARTE DE ELLA, ES NECESARIO QUE LA APROBACIÓN POR LA MAYORÍA DE LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD CONSTE DE MANERA FEHACIENTE, Y NO INFERIRSE."

67. **Tema 3. Violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello.** El Decreto No. 289 fue promulgado y publicado en suplencia del Gobernador del Estado por el Secretario General de Gobierno sin contar con atribuciones para ello, ni con la posibilidad de ejercer en suplencia una atribución constitucionalmente conferida al titular del poder ejecutivo del Estado, por tanto, se violenta el principio de legalidad. Los artículos 33, 34 y 49, fracción I, de la Constitución Local, otorgan al Poder Ejecutivo del Estado una serie de facultades, tales como, que promulgue las iniciativas aprobadas por el Congreso del Estado; que formule observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso; que apruebe, sancione, promulgue, publique, ejecute y haga cumplir las leyes o decretos emitidos por el Congreso del Estado, sin que de dichas disposiciones se pueda inferir o desprender que

dichas atribuciones otorgadas al Ejecutivo puedan realizarse por sustitución o ausencia por otro servidor público, como el Secretario de Gobierno. Asimismo, las fracciones I y II del artículo 52 de la Constitución Local disponen que el secretario de Gobierno, tiene entre sus atribuciones, las de autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo, facultad restringida y muy diversa al ejercicio directo de la atribución de promulgar que le corresponde al Ejecutivo.

68. Tema 4. Violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso Dictamen –el Número 03– que no concluyó el procedimiento de reforma. El Decreto No. 289 al haber incluido elementos del diverso Dictamen Número 03 viola los principios de legalidad y certeza, pues no existen constancias que acrediten que este dictamen haya sido sometido a la aprobación de los Ayuntamientos, que éstos hayan dado respuesta favorable, que se haya formulado la declaratoria de incorporación constitucional respectiva y que, consecuentemente se haya promulgado y publicado por una autoridad competente. En el Decreto No. 289, que tuvo como origen el Dictamen Número 02, aparecen impactadas las reformas que fueron materia del Dictamen Número 03 relacionadas con: a) la homologación en la fecha de inicio de los trabajos del proceso electoral en el segundo domingo de septiembre del año anterior a la elección; y, b) que cada Municipio del Estado deberá tener por lo menos un distrito en su demarcación territorial, reformas que corresponden a ciertas porciones normativas de los artículos 5 y 14 de la Constitución Local. Si bien el Dictamen Número 02 adolece de ciertos vicios en el procedimiento de reforma, mismos que han quedado referidos en los conceptos de invalidez aducidos, respecto del Dictamen Número 03, únicamente existen elementos para acreditar que fue dictaminado en comisiones y aprobado por el Pleno del Congreso del Estado mediante un procedimiento urgente de dispensa de trámites no justificado, sin que se tenga conocimiento del cumplimiento dado a las etapas posteriores del procedimiento de reforma –aprobación por los Ayuntamientos; declaratoria de incorporación constitucional; y, su promulgación, publicación y vigencia–. De este modo, el Decreto No. 289 es inválido en las porciones normativas de los artículos 5 y 14 derivadas del Dictamen Número 03, ya que éste no concluyó el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el Texto Constitucional.

69. Tema 5. Invalidez de los Decretos No. 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del Decreto No. 289. Al considerar fundadas las violaciones procesales respecto del Decreto No. 289, se debe extender su declaración de invalidez a los Decretos No. 290, 291, 292 y 293 ya que estos últimos dependen jerárquica y temporalmente del primero, al constituir normas reglamentarias

de la Constitución Local. Adicionalmente, tanto el Decreto No. 289 como los demás fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el mismo día (doce de junio de dos mil quince), e iniciaron su vigencia en forma simultánea, lo cual no puede ser ya que los Decretos No. 290, 291, 292 y 293 contienen la creación de normas reglamentarias de las diversas aprobadas mediante el Decreto No. 289 y por tanto, éste debió haber entrado en vigor previamente.

70. **Narrativa del procedimiento como se acredita en autos.**

En este apartado relataremos brevemente el desarrollo del procedimiento de reforma.

A) Reformas a los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81 de la Constitución del Estado de Baja California y el artículo cuarto transitorio del Decreto 112 publicado en el Periódico Oficial del Estado de diecisiete de octubre de dos mil catorce.

Se presentaron diversas iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Baja California, que se turnaron a la Comisión de Reforma del Estado, órgano que emitió el Dictamen 02.²⁴

Dictamen 02. Este dictamen se presentó en la sesión del Pleno del Congreso de veintitrés de abril de dos mil quince²⁵ y se solicitó la dispensa del trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, lo cual fue aprobado según se advierte de la participación de la secretaria escrutadora del Congreso Local.²⁶

Enseguida, se declaró abierto el debate de dicho dictamen y tomó la palabra el diputado Fausto Gallardo García, quien leyó los puntos resolutivos aludidos y no habiendo más oradores anotados para participar, se tomó votación nominal respecto del Dictamen 02, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.²⁷ Sin embargo, el diputado José Roberto Dávalos Flores, manifestó una reserva respecto del tema del Síndico Social, y

²⁴ Páginas 51 a la 211 del Tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California.

²⁵ La versión estenográfica de la sesión de 23 de abril de 2015 obra de las páginas 603 a 1898 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Nueva Alianza.

²⁶ Esto se encuentra concretamente en las páginas 1559 y 1560 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Político Nueva Alianza. No se advierte la votación específica de este punto.

²⁷ Páginas 1707 del Tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Político Nueva Alianza y páginas 855 y siguientes del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

el presidente del Congreso, puso a debate el tema de esta reserva, y tomaron la palabra varios diputados para manifestar su opinión, y posteriormente se puso a votación dicha reserva, obteniéndose un voto a favor de la misma y veinte votos en contra, con cero abstenciones.²⁸

Oficios remitidos a los ayuntamientos. Mediante oficios números 001524, 001525, 001526, 001527 y 001528, todos de siete de mayo de dos mil quince, dirigidos a los Ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Playas de Rosarito, Ensenada y Tijuana, recibidos el ocho siguiente, el presidente y la secretaria de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitieron copia certificada del Dictamen Número 02 a los Municipios de la entidad, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución Política del Estado.²⁹

Oficio remitido al Congreso Estatal por el Ayuntamiento de Tecate. El secretario del Municipio de Tecate del Estado, por oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince, recibido en esta misma fecha en el Congreso Local, envió las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se advierte que el Municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución Estatal que derivan del Decreto 02.³⁰

²⁸ Página 1708 a 1717 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Político Nueva Alianza.

²⁹ Páginas 1016, 1020, 1021, 1022 y 1023 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

"Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

"Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

"Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.

"Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante Dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite."

³⁰ Páginas 1017 y 1018 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Cabe señalar que en el mismo oficio, también se manifestó a favor de las reformas a la Constitución Local derivadas del Dictamen 03, sin embargo, esto se narra más adelante.

Declaratoria de procedencia. En la sesión del Pleno del Congreso local celebrada el once de junio de dos mil quince,³¹ se dio cuenta al Congreso Local con la declaratoria de procedencia, mediante la cual se reformaban los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 59, 64, 79 y 81, se suprime la expresión "título quinto" en el capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo un capítulo IV denominado "Del Ministerio Público", de la Constitución Estatal; así como también se reformaba el artículo cuarto transitorio del Decreto Número 112, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California de diecisiete de octubre de dos mil catorce, en materia político electoral.³²

Del considerando Quinto de esta declaratoria, se advierte lo siguiente: "En consecuencia, únicamente el Ayuntamiento de Tijuana en fecha primero de junio y el Ayuntamiento de Tecate en fecha 08 de junio del 2015, respectivamente, remitieron en tiempo y forma el sentido de su voto donde se declaran a favor del Dictamen Número dos de la Comisión de Reforma del Estado, por lo que se tiene por aceptada la reforma que contiene dicho dictamen, en apego al artículo 112 del ordenamiento Constitucional Local."³³

B) Reformas a los artículos 5 y 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

Se presentaron diversas iniciativas de reforma a la Constitución Política del Estado de Baja California, que se turnaron a la Comisión de Reforma del Estado, órgano que emitió el Dictamen 03.³⁴

Dictamen 03. La Comisión de Reforma del Estado elaboró este Dictamen 03 relativo a la reforma a los artículos 5 y 14 de la Constitución Local. Este dictamen se presentó en la sesión del Pleno del Congreso de primero de junio de dos mil quince y se solicitó la dispensa del trámite de circulación del referido dictamen, así como de su lectura íntegra para leer únicamente el proemio y punto resolutivo.³⁵

³¹ El acta de la sesión del Pleno del Congreso de este día obra en las páginas 365 y siguientes del tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

³² El documento relativo a la declaratoria de procedencia obra en las páginas 993 y siguientes del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

³³ Página 1000 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

³⁴ Todas las iniciativas relativas a las reformas a la Constitución Local obra de las páginas 51 a la 211 del tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo del Estado de Baja California, tanto las que dieron origen al Dictamen 02 como al 03.

³⁵ El acta de sesión de esta fecha obra de las páginas 20 a la 44 del tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Lo que aquí precisamos se advierte concretamente en la página 38 de este tomo.

Posteriormente, el diputado presidente cedió el uso de la voz a la diputadas Laura Luisa Torres Ramírez y Margarita Macrina Corro Arámbula, quienes dieron lectura al Dictamen 03, y enseguida se declaró abierto el debate de la dispensa del trámite del dictamen y no habiendo diputados que quisieran intervenir, se sometió a votación en forma económica resultando aprobado por unanimidad de los diputados presentes.³⁶

Enseguida el presidente declaró abierto el debate del Dictamen 03 y no habiendo solicitud de ningún diputado para intervenir, se tomó votación en forma nominal, resultando aprobado por veintitrés votos a favor y, se declaró aprobado en lo general y en lo particular dicho dictamen.³⁷

Oficios remitidos a los Ayuntamientos. Mediante oficios números 001911, 001912, 001913, 001914 y 001915, todos de dos de junio de dos mil quince, dirigidos a los Ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Ensenada, Playas de Rosarito y Tijuana, respectivamente, recibidos el dos y tres del mismo mes y año, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitió copia certificada del Dictamen Número 03 a los Municipios de la entidad para los efectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución del Estado.³⁸

Oficio remitido al Congreso Estatal por el Ayuntamiento de Tecate. El secretario del Municipio de Tecate del Estado, por oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince, recibido en esta misma fecha en el Congreso Local, envió las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se advierte que dicho Municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución Estatal que derivan del Decreto 03.³⁹

Declaratoria de procedencia. En la sesión del Pleno del Congreso del Estado celebrada el once de junio de dos mil quince, se señaló que: "Conse-

³⁶ Páginas 39 a 41 del tomo I del cuaderno de pruebas en copias certificadas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

³⁷ Páginas 41 y 42 del tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California y páginas 1955 vuelta y siguientes del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de la entidad.

³⁸ Páginas 2 a 6 del tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

³⁹ Páginas 1017 y 1019 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Ya habíamos señalado que a través de este mismo oficio, este Municipio informó que estaba de acuerdo con las reformas a la Constitución Local, derivadas tanto del Dictamen 02 como del 03.

cuentemente, en vista de que los Ayuntamientos de Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali remitieron en tiempo y forma ante esta Soberanía el sentido de su voto, declarándose a favor del Dictamen Número 03 de la Comisión de Reforma del Estado, se tiene por aceptada la reforma que contiene dicho dictamen, en apego al artículo 112 del Ordenamiento Constitución Local.⁴⁰

Esto se corrobora con el acta de dicha sesión en la que se advierte que el presidente cedió el uso de la voz al Diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez para dar lectura a la declaratoria de procedencia, mediante la que se reforma el artículo 5 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 14, ambos de la Constitución Local. Posteriormente el presidente menciona que la asamblea queda enterada.⁴¹

Oficio por el que se solicita la publicación del Decreto No. 289.

Mediante oficio número 002096 de once de junio de dos mil quince, el presidente y el secretario de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, solicitaron al Gobernador del Estado la publicación del Decreto No. 289.⁴² En dicho oficio se expresó lo siguiente:

"De conformidad con lo dispuesto en los artículos 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y 3, fracción I de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, se remite en ocho (8) fojas útiles. Decreto No. 289, mediante el cual Se reformaron los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 Y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la constitución política del estado de baja california; se suprime la expresión 'título quinto' en el capítulo III de dicho título, y se adiciona al mismo un capítulo iv denominado del ministerio público, así mismo se reforma el artículo cuarto transitorio del Decreto Número 112, publicado en el periódico oficial del estado de baja california, de fecha 17 de octubre de 2014.

⁴⁰ La versión estenográfica de la sesión del Pleno del Congreso celebrada en esta fecha obra de las páginas 1228 a 1982 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. La declaratoria a la que aquí nos referimos, obra concretamente en las páginas 1955 vuelta y siguientes. Sin embargo, cabe señalar que en autos, no obra constancia alguna de los supuestos oficios de los Municipios de Playas de Rosarito y de Mexicali aludidos.

⁴¹ Esto se desprende del acta de la sesión parlamentaria celebrada el 11 de junio de 2015, la cual obra de las fojas 363 a 854 del tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo y la declaratoria aquí aludida se advierte concretamente de las páginas 839 a 841.

⁴² Este oficio obra en la página 1024 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo.

"Los presentes ordenamientos fueron aprobados en sesiones ordinarias de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebradas el día 23 de abril de 2015 y 1o. de junio de 2015, y declarados procedentes conforme al procedimiento establecido en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de B.C., en sesión ordinaria de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebrada el día 11 de junio de 2015."

Publicación. El doce de junio de dos mil quince fue publicado el citado Decreto No. 289.⁴³

C) Decreto No. 290 relativo a la Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California.

Iniciativa. El veinticuatro de octubre de dos mil catorce el presidente del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California presentó iniciativa de Ley del Tribunal de Justicia Electoral del Estado, ante el presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la entidad, la cual se turnó a la Comisión de Reforma del Estado, órgano que emitió el Dictamen 04.⁴⁴

Dictamen 04. En sesión de once de junio de dos mil quince se solicitó la dispensa de trámite correspondiente a la distribución de este dictamen, se abrió a debate dicha dispensa y en votación económica se dispensó dicho trámite por mayoría de los diputados presentes.⁴⁵

Posteriormente luego de darle lectura al Dictamen 04 e insertar el contenido de la iniciativa, se puso a debate y en virtud de que no hubo oradores, se sometió a votación, aprobándose en sesión de once de junio de dos mil quince, por dieciocho votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, relativo a la creación de la Ley del Tribunal de Justicia Electoral para el Estado de Baja California y se reforman y derogan diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.⁴⁶

Publicación. Por oficio de once de junio de dos mil quince, recibido el doce siguiente, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y

⁴³ Páginas 1033 y siguientes del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁴⁴ Página 47 del tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁴⁵ Página 1333 vuelta del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁴⁶ Páginas 76 y siguientes del tomo I, y 1333 a 1464 del tomo V de los cuadernos de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

su Secretario, remitieron al Gobernador del Estado de Baja California el Decreto No. 290 para efectos de su publicación.⁴⁷ En esta misma fecha se llevó a cabo su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.⁴⁸

D) Decreto 291 relativo a la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado de Baja California.

Iniciativa. El cuatro de junio de dos mil quince, el diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez presentó iniciativa de Decreto para la expedición de la Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes en el Estado, la cual se turnó a la Comisión de Reforma del Estado, órgano que emitió el Dictamen 05.⁴⁹

Dictamen 05. En sesión de once de junio de dos mil quince se solicitó la dispensa del trámite correspondiente a la distribución del dictamen 05, se abrió a debate dicha dispensa, votándose con once votos a favor y dos en contra.⁵⁰

Cabe señalar que cuando se abrió el debate de la dispensa del trámite aludido, participó del diputado Juan Manuel Molina García, para manifestar, entre otras cosas, que el documento era muy extenso y que se estaba dando una rapidez inusitada, pues en la Comisión tenía dos días que habían repartido dicho documento y en la sesión sólo un día.⁵¹ Al no haber solicitado ningún otro diputado la palabra se sometió a votación esta dispensa, obteniéndose once votos a favor y dos en contra.

Enseguida, el presidente de la Mesa Directiva sometió a debate el referido Dictamen 05 y solicitó al diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez que lo leyera. Luego de la lectura del dictamen, participó el diputado Juan Manuel Molina García manifestándose en contra del dictamen y posteriormente

⁴⁷ Página 440 del tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁴⁸ Página 511 del tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁴⁹ Página 948 y siguientes del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁰ Página 1464 vuelta del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵¹ Página 1465 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵² Página 1545 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

participó el diputado Cuauhtémoc Cardona Benavides "en contra pero del dictamen a favor".⁵² Al no haber más oradores anotados, se sometió a votación nominal el dictamen y éste fue aprobado por diecisiete votos a favor, dos en contra y cero abstenciones, en lo general, y en lo particular. Posteriormente se presentó una reserva por el diputado René Adrián Mendívil Acosta, la que se votó con dieciséis votos a favor, cero en contra y dos abstenciones; asimismo se votó la reserva presentada por el diputado Cuauhtémoc Cardona Benavides con quince votos a favor, cero en contra y dos abstenciones.⁵³

Publicación. Por oficio de once de junio de dos mil quince, recibido el doce siguiente, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y su secretario, remitieron al gobernador del Estado de Baja California el Decreto 291 para efectos de su publicación.⁵⁴ En esta misma fecha se llevó a cabo su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.⁵⁵

E) Decreto 292 referente a la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

Iniciativas. El veintiuno de mayo de dos mil quince, las diputadas Laura Luisa Torres Ramírez, integrante del Grupo Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, Rosalba López Delgado y Mónica Bedoya Serna, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, entre otras, presentaron iniciativa para la reforma de las fracciones I y II del artículo 254, del artículo 257 y la supresión del tercer párrafo del artículo 258, todos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California.⁵⁶

Asimismo, los diputados René Mendívil Acosta, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y Fausto Gallardo García del Partido Verde Ecologista de México, presentaron iniciativa de Decreto para la reforma de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.⁵⁷

Estas iniciativas se turnaron a la Comisión de Reforma del Estado, la que emitió el Dictamen 06.

⁵³ Página 1546 y siguientes del tomo V y página 986 y siguientes del tomo II de los cuadernos de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁴ Página 1156 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁵ Páginas 1221 y siguientes del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁶ Página 534 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁷ Página 575 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

Dictamen 06. En sesión de once de junio de dos mil quince se solicitó la dispensa de trámite correspondiente a la distribución de este Dictamen 06, se abrió a debate dicha dispensa y por catorce votos a favor, dos en contra y cero abstenciones se dispensó dicho trámite.⁵⁸

Cabe señalar que existió la participación del diputado Juan Manuel Molina García quien desde su curul se manifestó en contra y porque se dictaminaba muy rápido un documento muy extenso que se había turnado a los integrantes un día antes de la sesión.⁵⁹

En seguida el presidente de la Mesa Directiva declaró abierto el debate e indicó que se le diera lectura al dictamen. Luego de su lectura se sometió a votación y se aprobó por dieciocho votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, este dictamen relativo a la creación de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.⁶⁰

Publicación. Por oficio de once de junio de dos mil quince, recibido el doce siguiente, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y su secretario, remitieron al gobernador del Estado de Baja California el Decreto 292 para efectos de su publicación.⁶¹ En esta misma fecha se llevó a cabo su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.⁶²

F) Decreto 293 que corresponde a la Ley Electoral del Estado de Baja California.

Iniciativas. El cuatro de junio de dos mil quince, los diputados Gustavo Sánchez Vásquez, Cuauhtémoc Cardona Benavides, Gerardo Álvarez Hernández, Mario Osuna Jiménez, Mónica Bedoya Serna, Rosalba López Regalado y Rosa Isela Peralta Casillas presentaron iniciativa de la Ley Electoral del Estado de Baja California, la cual se turnó a la Comisión de Reforma del Estado, la que emitió el Dictamen 07.⁶³

⁵⁸ Páginas 1555 y siguientes del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁵⁹ Páginas 1555 vuelta del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶⁰ Páginas 1651 y 1652 del tomo V y Página 609 del tomo II de los cuadernos de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶¹ Página 846 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶² Páginas 925 y siguientes del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶³ Página 1240 y siguientes del tomo III del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

Dictamen 07. En sesión de once de junio de dos mil quince se solicitó la dispensa de trámite correspondiente a la distribución de este Dictamen 07 y se le dio lectura íntegra al mismo. Enseguida se sometió a votación esta dispensa de trámite y se obtuvo mayoría. Posteriormente, el diputado René Adrián Mendívil Acosta solicitó un receso para preparar algunas reservas y el presidente decreta el receso. Al reanudarse la sesión, el diputado Gustavo Sánchez Vázquez tomó la palabra para solicitar que se votara en lo general la ley electoral y se quedará pendiente la reserva que se estaba preparando. Se declaró abierto el debate del Dictamen 07 y al no haber oradores fue aprobado en lo general por diecisiete votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.⁶⁴

Posteriormente se retomó la reserva que había quedado pendiente y fue presentada dándosele lectura, siendo ya doce de junio de dos mil quince. Al no haber participación alguna, se sometió a votación y se aprobó por diecisiete votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.⁶⁵

Publicación. Por oficio de once de junio de dos mil quince, recibido el doce siguiente, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado y su secretario, remitieron al gobernador del Estado de Baja California el Decreto 293 para efectos de su publicación.⁶⁶ En esta misma fecha se llevó a cabo su publicación en el Periódico Oficial de la entidad.⁶⁷

71. Análisis de las violaciones al procedimiento de reforma constitucional aducidas por el partido político Nueva Alianza y valoración del potencial invalidatorio.

72. Tema 1. Violación al principio de legalidad y democracia deliberativa. El Partido Nueva Alianza indica que la dispensa de trámites legislativos en la aprobación del Dictamen 02 impidió que los diputados tuvieran tiempo de conocer, analizar y discutir el dictamen correspondiente. Que en la sesión del Pleno del Congreso celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince, el presidente de la Comisión de Reforma del

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 1 de violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local, en cuanto al reconocimiento de validez del Decreto No. 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecciones, al artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión "TÍTULO QUINTO" en el capítulo III de

⁶⁴ Páginas 1652 vuelta y siguientes del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶⁵ Páginas 1969 y siguientes del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶⁶ Páginas 1995 y siguientes del tomo III de los cuadernos de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁶⁷ Páginas 2166 y siguientes del tomo III del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

Estado, solicitó la dispensa de trámite relativa a la distribución del Dictamen 02 e hizo la petición para que solamente se leyeran los puntos resolutivos del mismo. Se indica que si bien, esta solicitud se votó por unanimidad, esta dispensa incumplió con lo previsto por el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que otorga a los diputados "el derecho" a conocer la materia misma del debate y el documento sometido a su consideración, lo que además, adminiculado con la dispensa a la lectura íntegra del dictamen para sólo leer los puntos resolutivos, restringió a los diputados la oportunidad de asimilar y entender el contenido y los alcances ciertos de la reforma propuesta, con lo que se impidió que se diera un debate verdadero e informado. Agrega que en el caso, no se acreditó ninguna causa de urgencia por la que resultara procedente la dispensa de los trámites.

dicho título y se adiciona al mismo capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince.

73. Es infundado este argumento de invalidez. En efecto, del desarrollo de la sesión del Pleno del Congreso celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince⁶⁸ se advierte que se presentó el Dictamen 02 y se solicitó la dispensa de su trámite de distribución, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, lo cual fue aprobado sin incidencia alguna según se advierte de la participación de la secretaria escrutadora del Congreso Local.⁶⁹ Enseguida se declaró abierto el debate de dicho dictamen y tomó la palabra el diputado Fausto Gallardo García, quien leyó los puntos resolutivos aludidos y no habiendo oradores anotados para participar, se tomó votación nominal respecto del Dictamen 02, obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones.⁷⁰ Sin embargo, el diputado José Roberto Dávalos Flores, manifestó una reserva respecto del tema del síndico Social, y el presidente del Congreso puso a debate el tema de esta reserva, tomaron la palabra varios diputados para manifestar su opinión, y posteriormente se puso a votación dicha reserva, obteniéndose un voto a favor de la misma y veinte votos en contra, con cero abstenciones.⁷¹

⁶⁸ La versión estenográfica de la sesión de 23 de abril de 2015 obra de las páginas 603 a 1898 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Nueva Alianza.

⁶⁹ Esto se encuentra concretamente en las páginas 1559 y 1560 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Político Nueva Alianza. No se advierte la votación específica de este punto.

⁷⁰ Páginas 1707 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Político Nueva Alianza y páginas 855 y siguientes del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁷¹ Página 1708 a 1717 del tomo II del cuaderno de pruebas presentadas por el Partido Político Nueva Alianza.

74. Como se advierte, si bien es cierto que se solicitó la dispensa de trámite de distribución del referido dictamen, así como dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, este Tribunal Pleno considera que esta situación no tiene un potencial invalidante del procedimiento de reforma aquí analizado, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de esta solicitud de dispensa de trámite, lo cual hace evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo con la misma, lo que se corrobora posteriormente cuando después de haberse sometido a debate y votación ya el dictamen en sí mismo tampoco ningún diputado hace uso de la palabra obteniéndose veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, no fue sino hasta el debate de la reserva planteada por el diputado José Roberto Dávalos Flores, que al ponerse a debate tomaron la palabra varios diputados para manifestar su opinión, votándose posteriormente ésta reserva y obteniéndose un voto a favor de la misma y veinte votos en contra, con cero abstenciones. De lo anterior entonces, se advierte claramente que los diputados estuvieron completamente de acuerdo con la solicitud de dispensa del trámite de distribución del Dictamen 02, ya que ninguno manifestó oposición a ello, aun habiendo tenido la oportunidad para manifestar su opinión al respecto.

75. Ahora, si bien el artículo 31 de la Constitución Local indica que "en los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y Decretos", y en el caso, no se advierte de la sesión celebrada por el Congreso Local que se hubiese señalado de manera expresa una causa de urgencia notoria, esta situación no resulta suficiente ni tiene la entidad para considerar que se actualiza una violación en el procedimiento de reforma con potencial invalidante del mismo, ya que como lo hemos señalado, la solicitud de dispensa del trámite de distribución del Dictamen 02, se sometió a consideración de los miembros del Congreso y fue aprobada por éstos, sin que ninguno de los diputados se hubiese manifestado en contra.

76. Esto demuestra que los diputados presentes en la sesión del Congreso, estuvieron completamente de acuerdo tanto en aprobar la solicitud de dispensa de trámite de distribución del dictamen, como finalmente de aprobarlo en cuanto a su contenido en lo general y en lo particular.

77. Si bien podría pensarse que los casos de urgencia notoria a los que alude el artículo 31 de la Constitución Local antes referido, deben manifestarse expresamente, este entendimiento no puede desprenderse de la redacción de dicha norma, pues basta que dicha urgencia notoria sea calificada por la mayoría de votos de los diputados presentes, tal como sucedió en el caso.

78. De este modo, este Tribunal Pleno estima que en el caso no se actualiza una violación al procedimiento de reforma con potencial invalidante, pues tal como se ha señalado, quedó acreditada de manera manifiesta, la voluntad de los legisladores Locales de aprobar dicho trámite de dispensa pues, al someterse a debate esta consulta, ninguno se registró como orador, lo que evidencia que se permitió la participación de todas las fuerzas parlamentarias en el Congreso, siendo que ninguna de ellas se manifestó en contra.

79. A la misma conclusión se llega, respecto de los argumentos en el sentido de que esta dispensa incumplió con lo previsto por el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado,⁷² pues independientemente de que no se haya distribuido el dictamen, ello no impidió que se diera un debate verdadero e informado, pues tanto la solicitud de dispensa de trámite como ya propiamente el Dictamen 02, fueron puestos a debate después de la lectura de sus puntos resolutive, sin que en el desarrollo de dicha sesión se advierta que algún diputado haya tenido interés en manifestarse al respecto, pues ninguno se anotó como orador, con lo que se corrobora que no se impidió un debate.

80. Por tanto, resulta infundado este argumento de invalidez, pues como se ha advertido de la narrativa del procedimiento de reforma, no se acreditó una violación a los principios de legalidad y de democracia deliberativa, pues todos los diputados tuvieron la oportunidad de debatir y expresar su opinión durante el desarrollo de la sesión.⁷³

81. No pasa desapercibido para este Tribunal que existen diversos precedentes en los que este Tribunal Pleno ha invalidado ciertas reformas, tanto a Constituciones como a leyes Locales, por considerar que los procesos de

⁷² "Artículo 18. Son derechos de los diputados: ...

"VII. Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los Proyectos de Dictámenes, los Dictámenes de las Comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate; ..."

⁷³ Cabe señalar que en este tema el partido político promovente únicamente hizo valer violaciones al procedimiento de reforma a la Constitución Local derivadas del Dictamen 02, y no impugnó aquí las derivadas del Dictamen 03, por ello el estudio se limita al aludido Dictamen 03. Sin embargo, las mismas razones y conclusión aquí dadas, resultan aplicables al procedimiento llevado a cabo para la emisión del Dictamen 03, ya que del análisis del mismo también se advierte que la solicitud de dispensa del trámite de circulación y la petición de únicamente leer el proemio y los puntos resolutive del Dictamen 03, fue aprobado por unanimidad de los diputados sin que hubiese habido ninguna participación en contra de alguno de los diputados, pues ninguno solicitó el uso de la palabra. Asimismo, ya en el análisis del propio Dictamen 03 tampoco se advierte que algún diputado hubiere solicitado el uso de la palabra, siendo que este se aprobó por 23 votos a favor en lo general y en lo particular.

reforma contenían algún vicio con potencial invalidante por haberse transgredido las reglas de la democracia deliberativa; sin embargo, cabe señalar que dichos precedentes no resultan aplicables a este caso por tratarse de situaciones diversas.

82. En el precedente de la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, por ejemplo, se resolvió una impugnación del procedimiento legislativo del mismo Estado de Baja California en el que se declaró inválido el procedimiento en razón de una dispensa de trámite de turno a comisión, mientras que en el presente caso estamos frente a una situación diversa por lo que dicho precedente no resulta aplicable. Así es, en el caso que ahora se analiza la dispensa no fue de turno a comisión, regulada de manera expresa en el artículo 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, sino que se trató de una dispensa de trámite genérica regulada por el artículo 31 de la Constitución del Estado, por lo que su exigencia de justificación conforme a las disposiciones constitucionales y legales del propio Estado, es justificada por la misma votación mayoritaria de los diputados presentes en sesión. Además, en dicho precedente hubo objeción de algunos diputados sobre esta dispensa de turno, mientras que en el que ahora analizamos no hubo ninguna objeción por parte de ninguno de los diputados presentes y no se presentó incidencia alguna, situación que sin lugar a dudas evidencia su conformidad absoluta con la dispensa solicitada, máxime que a pesar de que se dio la oportunidad para que los diputados presentes manifestaran su opinión, ninguno de ellos solicitó el uso de la palabra. Finalmente, en el precedente aludido la iniciativa se votó el mismo día en el que se presentó, lo que no sucedió en este caso, ya que aquí no se dispensó el turno a comisión y no se votó la iniciativa directamente, sino el dictamen hecho por la comisión correspondiente.⁷⁴

83. También podemos ejemplificar con el precedente de la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, en la que también se declaró la invalidez del procedimiento de reformas legales por considerar que existió una violación con potencial invalidante, sin embargo, este precedente tampoco resulta aplicable a este caso ya que en aquel precedente, el Congreso del Estado de Colima se encontraba en receso y las iniciativas fueron presentadas ante la Comisión Permanente y, si bien dichas iniciativas se turnaron a la comisión correspondiente para su dictamen, la Comisión Permanente ese mismo día sesionó a fin de convocar a una sesión extraordi-

⁷⁴ La acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 se resolvió en sesión de 4 de enero de 2007 por mayoría de 8 votos.

naria para el día siguiente. En esa sesión por mayoría de quince votos a favor en contra de ocho y una abstención, se aprobaron los dictámenes dispensando su lectura y sin justificar la urgencia, de lo que se evidencia que en este precedente sí existió una oposición de ciertos integrantes del órgano legislativo.⁷⁵

84. De este modo, dichos precedentes no resultan aplicables al caso que aquí hemos analizado. Lo que este Tribunal Pleno debe calificar en este tipo de planteamientos son las violaciones a las normas locales del procedimiento legislativo y no si el procedimiento mismo se da realmente con Pleno conocimiento y conciencia de lo que los diputados votan; la dispensa de los trámites y sus requisitos son elementos del procedimiento definidos en las Constituciones y leyes de los Estados, y su vulneración es lo que permite evaluar si existió o no una exclusión en el procedimiento deliberativo de alguna de las minorías o de los participantes en el procedimiento legislativo, aunado a que no se les coarte la oportunidad de poder participar y expresarse sobre cualquiera de los puntos del propio procedimiento, siendo que si del desarrollo del mismo se advierte que los integrantes del órgano legislativo no solicitaron el uso de la palabra para opinar, ya sea a favor o contra del punto sometido a consideración, resulta válido concluir que estuvieron conformes con la situación puesta a su consideración.

85. De este modo, se reitera que es infundado el argumento de invalidez planteado, dado que no se acreditó una violación a los principios de legalidad y democracia deliberativa, ya que todos los diputados tuvieron la oportunidad de debatir, expresar su opinión e incluso oponerse durante el desarrollo de la sesión, sin embargo, no lo hicieron.

86. **Tema 2. Violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los Ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal.** El Decreto No. 289 únicamente fue aprobado en forma expresa por dos Ayuntamientos –Tijuana y Tecate– de un total de cinco, y por ende, no fue aprobado por la mitad más uno de los Ayuntamientos, por lo que no se cumplió con lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Federal ni lo establecido en el 112 de la Constitución

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 2 de violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local, en cuanto al reconocimiento de validez del Decreto No. 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del

⁷⁵ La acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, se resolvió en sesión pública del Tribunal Pleno de 20 de noviembre de 2008 por mayoría de 8 votos.

Estado de Baja California; se suprime la expresión "TÍTULO QUINTO" en el capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince.

Local. Esto se confirma con la declaratoria de procedencia publicada el once de junio de dos mil quince en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California –considerando quinto–, por lo que se violó el principio de legalidad. No obsta a lo anterior la regla de afirmativa ficta prevista en el párrafo segundo del citado artículo 112 de la Constitución Local, pues ésta no puede interpretar ni asumir las facultades constitucionales que asisten a los Ayuntamientos como partes integrantes del poder reformador de la Constitución Local de aprobar, en su caso, las reformas a la citada constitución. Además, esta previsión de afirmativa ficta establecida en el párrafo segundo del citado artículo 112, es diversa a la prevista por el artículo 135 de la Constitución Federal, pues sólo exige el transcurso del tiempo –un mes–, siendo irrelevante si los Ayuntamientos sesionaron o no con la finalidad de conocer, discutir y aprobar o rechazar las reformas propuestas, lo cual no sólo afecta el principio de legalidad, sino también la división de ámbitos de gobierno ya que se diluye el eventual equilibrio y control político derivado del voto ciudadano.

87. Es infundado este argumento de invalidez. En principio debe precisarse que el artículo aplicable para el procedimiento de reforma a la Constitución Local es el artículo 112 de la misma y no así el artículo 135 de la Constitución Federal, como lo aduce el partido promovente de este modo, el hecho de que el primero no sea coincidente con el segundo, de ningún modo resulta indebido, ya que el poder reformador de la Constitución Local, estableció en el artículo 112 de su Constitución, el procedimiento que consideró conveniente para llevar a cabo las reformas a su máximo ordenamiento local, lo que sin lugar a dudas se encuentra dentro de su ámbito de regulación.

88. Ahora bien, el citado artículo 112 de la Constitución del Estado de Baja California prevé el procedimiento de reforma a la constitución local y señala que la misma sólo podrá adicionarse o reformarse cuando: a) la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos terceras partes del número total de diputados; b) una vez aprobada en los términos citados, se envíe a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado, y si el cómputo de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución. Sin embargo, se prevé una regla en el sentido de que si en un mes después de que

hubiere recibido el proyecto aludido, los Ayuntamientos no remitan al Congreso del Estado su opinión, se entenderá que aceptaron la adición o reforma.⁷⁶

89. Ahora bien, conviene recordar que el Decreto No. 289 fue resultado de las reformas a la Constitución Local realizadas mediante los dictámenes 02 y 03. En efecto, del oficio número 002096 de once de junio de dos mil quince, a través del cual el presidente y el secretario de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, solicitaron al gobernador del Estado la publicación del Decreto No. 289, se advierte lo siguiente:⁷⁷

"De conformidad con lo dispuesto en los artículos 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y 3, fracción I de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, se remite en ocho (8) fojas útiles. Decreto No. 289, mediante el cual se reformaron los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión 'título quinto' en el capítulo III de dicho título, y se adiciona al mismo un capítulo IV denominado Del Ministerio Público, así mismo se reforma el artículo cuarto transitorio del decreto No. 112, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, de fecha 17 de octubre de 2014.

"Los presentes ordenamientos fueron aprobados en sesiones ordinarias de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebradas el día 23 de abril de 2015 y 1o. de junio de 2015, y declarados procedentes conforme al

⁷⁶ "Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

"Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

"Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a Referéndum, de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.

"Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite."

⁷⁷ Este oficio obra en la página 1024 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo.

procedimiento establecido en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de B.C., en sesión ordinaria de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebrada el día 11 de junio de 2015".

90. En el caso, del análisis del procedimiento de reforma a la Constitución Local, se advierte que por lo que respecta al Dictamen 02 por el que se reformaron los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79, y 81 de la Constitución Local, el cual como hemos visto fue aprobado en sesión del Congreso Local celebrada el veintitrés de abril de dos mil quince por veintidós votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, mediante oficios números 001524, 001525, 001526, 001527 y 001528, todos de siete de mayo de dos mil quince, dirigidos a los Ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Playas de Rosarito, Ensenada y Tijuana, recibidos el ocho siguiente, el Presidente y la Secretaria de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitieron copia certificada del aludido Dictamen 02 a los Municipios de la entidad, para los efectos de lo dispuesto por el artículo 112 de la Constitución Política del Estado⁷⁸.

91. Ahora, si bien en autos sólo obra el oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince suscrito por el secretario del Municipio de Tecate del Estado, por el que envió al Congreso del Estado las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se advierte que el Municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución Estatal que derivan del Decreto 02,⁷⁹ y no obra la existencia de algún otro oficio similar de los restantes Municipios, ello no genera una violación con potencial invalidante del procedimiento de reformas a la Constitución Local, ya que el artículo 112 de la Constitución Local en ningún momento señala que la aprobación de los Ayuntamientos debe realizarse de manera expresa, sino que por el contrario, prevé una regla de "afirmativa ficta" una vez que hubiere transcurrido un mes y los Ayuntamientos no se hubiesen pronunciado.

92. En el caso del Dictamen 02 se advierte que los Ayuntamientos recibieron el ocho de mayo de dos mil quince, los oficios aludidos y fue hasta la sesión de once de junio dos mil quince, que el Congreso Local emitió la declaratoria de procedencia correspondiente, esto es, había transcurrido ya el mes requerido conforme al artículo 112 de la Constitución Local, por lo que de ninguna manera se actualiza una violación al procedimiento de reforma a la Constitución Local, tal como lo aduce el partido político promovente.

⁷⁸ Páginas 1016, 1020, 1021, 1022 y 1023 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁷⁹ Páginas 1017 y 1018 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Cabe señalar que en el mismo oficio, también se manifestó a favor de las reformas a la Constitución Local derivadas del Dictamen 03, sin embargo, esto se narra más adelante.

93. Cabe señalar que si bien del considerando Quinto de esta declaratoria de procedencia, se advierte lo siguiente: "En consecuencia, únicamente el Ayuntamiento de Tijuana en fecha primero de junio y el Ayuntamiento de Tecate en fecha 08 de junio del 2015, respectivamente, remitieron en tiempo y forma el sentido de su voto donde se declaran en favor del dictamen número dos de la Comisión de Reforma del Estado, por lo que se tiene por aceptada la reforma que contiene dicho dictamen, en apego al artículo 112 del ordenamiento Constitucional Local",⁸⁰ de lo que se advierte que al parecer fueron dos Ayuntamientos los que se pronunciaron expresamente a favor –Tijuana y Tecate–, ello de ningún modo trasciende a la determinación alcanzada, pues como hemos dicho, el artículo 112 de la Constitución Local, en ningún momento exige la manifestación expresa de los Ayuntamientos, además de que en el caso había transcurrido el mes exigido por el propio precepto constitucional local. Por tanto resulta infundado este argumento de invalidez.

94. Por lo que respecta al Dictamen 03 por el que se reformaron los artículos 5 y 14 de la Constitución Local, el cual fue aprobado en sesión del Congreso Local de primero de junio de dos mil quince por veintitrés votos a favor,⁸¹ mediante oficios números 001911, 001912, 001913, 001914 y 001915, todos de dos de junio de dos mil quince, dirigidos a los Ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Ensenada, Playas de Rosarito y Tijuana, respectivamente, recibidos el dos y tres del mismo mes y año, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitió copia certificada de este Dictamen Número 03 a los Municipios de la entidad para los efectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución del Estado y, al respecto, en autos obran copias certificadas de los siguientes oficios: a) oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince suscrito por el secretario del Municipio de Tecate del Estado, por el que envió al Congreso del Estado las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se advierte que el Municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución Estatal que derivan del Decreto 03,⁸² b) oficio suscrito por el secretario del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California, en el que informa al Congreso Local que en sesión ordinaria de cabildo dicho Ayuntamiento aprobó el Dictamen 03; y, c) oficio número SGA/0420/VI/2015 suscrito por el secretario general del Ayuntamiento

⁸⁰ Página 1000 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁸¹ Páginas 41 y 42 del tomo I del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California y páginas 1955 vuelta y siguientes del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California.

⁸² Páginas 1017 y 1018 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Cabe señalar que en el mismo oficio, también se manifestó a favor de las reformas a la Constitución Local derivadas del Dictamen 03, sin embargo, esto se narra más adelante.

de Playas de Rosarito, en el que informa al Congreso Local que dicho Ayuntamiento aprobó, por unanimidad de votos, el Dictamen 03.⁸³

95. Cabe señalar que en el caso de este Dictamen 03, si bien claramente no había transcurrido el plazo de un mes previsto en el artículo 112 de la Constitución Local, ello resulta irrelevante ya que tres de los cinco Municipios del Estado de Baja California –Tecate, Mexicali y Playas de Rosarito–, se manifestaron a favor del Dictamen 03, de ahí que en la sesión del Pleno del Congreso del Estado celebrada el once de junio de dos mil quince, se emitió la declaratoria de procedencia de estas reformas constitucionales, derivadas del Dictamen 03 y se señaló lo siguiente: "Consecuentemente, en vista de que los Ayuntamientos de Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali remitieron en tiempo y forma ante esta Soberanía el sentido de su voto, declarándose a favor del Dictamen Número 03 de la Comisión de Reforma del Estado, se tiene por aceptada la reforma que contiene dicho dictamen, en apego al artículo 112 del Ordenamiento Constitución Local,"⁸⁴

96. Esto se corrobora con el acta de dicha sesión en la que se advierte que el presidente cedió el uso de la voz al diputado Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez para dar lectura a la declaratoria de procedencia, mediante la que se reformó el artículo 5 y se adicionó un segundo párrafo al artículo 14, ambos de la Constitución Local. Posteriormente el presidente menciona que la Asamblea queda enterada.⁸⁵

97. De lo anterior se advierte que, al haberse aprobado el Dictamen 03 por la mayoría de los Municipios del Estado de Baja California –Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali–, en la sesión del Pleno del Congreso del Estado celebrada el once de junio de dos mil quince, se emitió la declaratoria de procedencia correspondiente.

98. Por estas razones, este Tribunal Pleno estima que en el caso no se actualiza una violación al procedimiento de reforma con potencial invalidante,

⁸³ Copia certificada de estos oficios obran de las páginas 794 a 815 del tomo II del expediente principal.

⁸⁴ La versión estenográfica de la sesión del Pleno del Congreso celebrada en esta fecha obra de las páginas 1228 a 1982 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de la entidad. La declaratoria a la que aquí nos referimos obra concretamente en las páginas 1955 vuelta y siguientes. Sin embargo, cabe señalar que en autos, no obra constancia alguna de los supuestos oficios de los Municipios de Playas de Rosarito y de Mexicali aludidos.

⁸⁵ Esto se desprende del acta de la sesión parlamentaria celebrada el 11 de junio de 2015, la cual obra de las fojas 363 a 854 del tomo IV del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo y la declaratoria aquí aludida se advierte concretamente de las páginas 839 a 841.

ya que como se ha precisado, fueron tres los Municipios que se pronunciaron en favor de las reformas constitucionales, derivadas del Dictamen 03, por lo que se concluye que podía emitirse la declaratoria de procedencia correspondiente, puesto que en la aludida sesión del Congreso del Estado, se manifestó que se contaba con la mayoría de los Ayuntamientos del Estado en favor –Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali–, y esto se acredita con las constancias de autos. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que los argumentos de invalidez planteados por el partido político promovente, son infundados.

99. **Tema 3. Violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello.** El Decreto No. 289 fue promulgado y publicado en suplencia del gobernador del Estado por el secretario general de Gobierno sin contar con atribuciones para ello, ni con la posibilidad de ejercer en suplencia una atribución constitucionalmente conferida al titular del poder ejecutivo del Estado, por tanto, se violenta el principio de legalidad.

100. Son infundados estos argumentos de invalidez formulados por el partido político promovente. Es cierto que el Decreto No. 289 fue publicado por el secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, en suplencia del Gobernador de dicho Estado, y firmado por el Oficial Mayor de Gobierno, en suplencia del secretario general de Gobierno, sin embargo, ello de ningún modo genera una violación al procedimiento de reforma. En efecto, de la publicación del aludido Decreto No. 289 en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, se advierte, en lo que al caso interesa:⁸⁶

"Francisco Rueda Gómez, Secretario General de Gobierno, en suplencia del Gobernador del Estado de Baja California, Francisco Arturo Vega de Lamadrid, anuncio que el Congreso del Estado ha dirigido al suscrito para su publicación, el Decreto No. 289 cuyo texto es el siguiente:

"La H. XXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, en uso de las facultades que le confiere el artículo 27, fracción I de la Constitución Política local, expide el siguiente:

"Decreto No. 289

"...

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 3 de violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local, en cuanto al reconocimiento de validez del Decreto No. 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecciones, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión "TÍTULO QUINTO" en el capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince.

⁸⁶ Página 86 y siguientes del expediente principal.

"De conformidad con lo dispuesto por la fracción I del artículo 49 de la Constitución Política Del Estado, imprímase y publíquese.

"Mexicali, Baja California, a los doce días de junio del año dos mil quince.

"Francisco Rueda Gómez, Secretario General de Gobierno, En suplencia por la ausencia del Gobernador del Estado, con fundamento en los artículos 45 y 52, Fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Rúbrica

"Loreto Quintero Quintero, Oficial Mayor de Gobierno, En suplencia del secretario general de Gobierno, con fundamento en el artículo 54 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California."

101. De conformidad con los artículos 45 y 52, fracción II de la Constitución Política del Estado de Baja California, el gobernador podrá ausentarse del territorio del Estado o separarse de sus funciones hasta por treinta días, dando aviso al Congreso y en esos casos el secretario de gobierno lo sustituirá y se hará cargo del despacho con las atribuciones que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California. Por su parte, el mismo artículo 52, en su fracción I indica que es atribución del secretario de Gobierno autorizar con su firma las leyes y Decretos que promulgue el Ejecutivo; asimismo, el artículo 54 de la Constitución Local dispone que el oficial mayor del Gobierno del Estado, suplirá las faltas del secretario de gobierno.⁸⁷

102. De este modo, el hecho de que el Decreto No. 289 haya sido publicado por el secretario general de Gobierno del Estado de Baja California por ausencia del gobernador y firmado por el oficial mayor de Gobierno en suplencia del secretario general de Gobierno, de ningún modo genera una violación al procedimiento de reforma y por tanto, resultan infundados los argumentos de invalidez planteados por el partido político promovente.

⁸⁷ "Artículo 45. El gobernador podrá ausentarse del Territorio del Estado o separarse de sus funciones hasta 30 días, dando aviso al Congreso y en esos casos el secretario de Gobierno se hará cargo del despacho con las atribuciones que establezca la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California".

"Artículo 52. Son atribuciones del secretario de Gobierno:

"I. Autorizar con su firma las leyes y decretos que promulgue el Ejecutivo, así como las disposiciones y acuerdos que éste dicte en el uso de sus facultades;

"II. Sustituir al gobernador en los casos que esta Constitución indique; ..."

"Artículo 54. Las faltas del secretario de Gobierno, serán suplidas por el oficial mayor del Gobierno del Estado".

103. **Tema 4. Violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso Dictamen –el Número 03– que no concluyó el procedimiento de reforma.** El Decreto No. 289 al haber incluido elementos del diverso Dictamen Número 03 viola los principios de legalidad y certeza, pues no existen constancias que acrediten que este dictamen haya sido sometido a la aprobación de los Ayuntamientos, que estos hayan dado respuesta favorable, que se haya formulado la declaratoria de incorporación constitucional respectiva y que, consecuentemente se haya promulgado y publicado por una autoridad competente. En el Decreto No. 289, que tuvo como origen el Dictamen Número 02, aparecen impactadas las reformas que fueron materia del Dictamen Número 03 relacionadas con: a) la homologación en la fecha de inicio de los trabajos del proceso electoral en el segundo domingo de septiembre del año anterior a la elección; y, b) que cada Municipio del Estado, deberá tener por lo menos un distrito en su demarcación territorial, reformas que corresponden a ciertas porciones normativas de los artículos 5 y 14 de la Constitución Local. Si bien el Dictamen Número 02 adolece de ciertos vicios en el procedimiento de reforma, mismos que han quedado referidos en los conceptos de invalidez aducidos, respecto del Dictamen Número 03 únicamente existen elementos para acreditar que fue dictaminado en comisiones y aprobado por el Pleno del Congreso del Estado mediante un procedimiento urgente de dispensa de trámites no justificado, sin que se tenga conocimiento del cumplimiento dado a las etapas posteriores del procedimiento de reforma –aprobación por los Ayuntamientos; declaratoria de incorporación constitucional; y, su promulgación, publicación y vigencia–. De este modo, el Decreto No. 289 es inválido en las porciones normativas de los artículos 5 y 14 derivadas del Dictamen Número 03, ya que éste no concluyó el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el texto constitucional.

104. También son infundados estos argumentos de invalidez. Tal como lo señalamos al estudiar el tema 2 que antecede, de la narrativa del procedimiento de reformas se advierte que el Decreto No. 289, fue resultado de las reformas a la Constitución Local realizadas mediante los Dictámenes 02 y 03, lo que se corrobora con el oficio número 002096 de once de junio de dos mil quince, a través del cual el presidente y el secretario de la Mesa Directiva del Congreso Estatal, solicitaron al gobernador del Estado la publicación del Decreto No. 289, del que se advierte lo siguiente:⁸⁸

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 4 de violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local, en cuanto al reconocimiento de validez del Decreto No. 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión "TITULO QUINTO" en el capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince.

⁸⁸ Este oficio obra en la página 1024 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo.

"De conformidad con lo dispuesto en los artículos 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California y 3, fracción I, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, se remite en ocho (8) fojas útiles. Decreto No. 289, mediante el cual se reformaron los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión 'título quinto' en el capítulo III de dicho título, y se adiciona al mismo un capítulo iv denominado del ministerio público, así mismo se reforma el artículo cuarto transitorio del Decreto No. 112, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, de fecha 17 de octubre de 2014.

"Los presentes ordenamientos fueron aprobados en sesiones ordinarias de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebradas el día 23 de abril de 2015 y 1o. de junio de 2015, y declarados procedentes conforme al procedimiento establecido en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de B.C., en sesión ordinaria de la XXI Legislatura Constitucional del Estado, celebrada el día 11 de junio de 2015."

105. Ahora bien, es inexacto que el Dictamen 03 no haya concluido el procedimiento de reforma necesario para su aprobación e inserción en el texto constitucional ya que, como lo señalamos a detalle en el estudio del tema 2, sí fue enviado a los Ayuntamientos para efectos del artículo 112 de la Constitución Local⁸⁹ y si bien en autos sólo obra el oficio número 583/2015 de ocho de junio de dos mil quince suscrito por el secretario del Municipio de Tecate del Estado, por el que envió al Congreso del Estado las actas de sesión de cabildo celebradas el cinco de junio de dos mil quince, de las que se advierte que el Municipio se manifestó a favor de la reforma a los artículos de la Constitución Estatal que derivan del Decreto 03,⁹⁰ y no obra la existencia de algún otro oficio similar de los restantes Municipios, en la sesión del Pleno del Congreso

⁸⁹ Mediante oficios números 001911, 001912, 001913, 001914 y 001915, todos de dos de junio de dos mil quince, dirigidos a los Ayuntamientos de Tecate, Mexicali, Ensenada, Playas de Rosarito y Tijuana, respectivamente, recibidos el dos y tres del mismo mes y año, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso Estatal remitió copia certificada de este Dictamen Número 03 a los Municipios de la entidad para los efectos establecidos en el artículo 112 de la Constitución del Estado.

⁹⁰ Páginas 1017 y 1018 del tomo V del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Legislativo de Baja California. Cabe señalar que en el mismo oficio, también se manifestó a favor de las reformas a la Constitución Local derivadas del Dictamen 03, sin embargo, esto se narra más adelante.

del Estado celebrada el once de junio de dos mil quince, se emitió la declaratoria de procedencia de estas reformas constitucionales derivadas del Dictamen 03, sesión de la que se advierte que se hizo alusión a que tres Ayuntamientos enviaron en "tiempo y forma el sentido de su voto a favor" –Ayuntamientos de Tecate, Playas de Rosarito y Mexicali–, sin que algún diputado hubiera manifestado su opinión en contra de ello, concluyéndose con la emisión de la declaratoria de procedencia correspondiente.

106. De este modo, resultan infundados los argumentos de invalidez que el partido político hace valer.

107. **Tema 5. Invalidez de los Decretos No. 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del Decreto No. 289.** Al considerar fundadas las violaciones procesales respecto del Decreto No. 289, se debe extender su declaración de invalidez a los Decretos No. 290, 291, 292 y 293 ya que estos últimos dependen jerárquica y temporalmente del primero, al constituir normas reglamentarias de la Constitución Local. Adicionalmente, tanto el Decreto No. 289 como los demás fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el mismo día (doce de junio de dos mil quince), e iniciaron su vigencia en forma simultánea, lo cual no puede ser, ya que los Decretos No. 290, 291, 292 y 293 contienen la creación de normas reglamentarias de las diversas aprobadas mediante el Decreto No. 289 y, por tanto, éste debió haber entrado en vigor previamente.

108. Finalmente por lo que se refiere a este tema, este Tribunal Pleno estima que los argumentos de invalidez formulados por el partido político promovente también resultan infundados, ya que únicamente los hace depender de la invalidez que pretendía respecto del Decreto No. 289, el cual como se ha visto no contiene vicio alguno. El hecho de que tanto el Decreto No. 289 como los demás hubieran sido publicados en el Periódico Oficial de la entidad del mismo día (doce de junio de dos mil quince), y hayan iniciado su vigencia en forma simultánea, no genera ningún vicio de invalidez, pues ello de ningún modo transgrede ningún dispositivo legal que regule el procedimiento de reformas constitucionales y legales. Por tanto, resultan infundados los argumentos de invalidez hechos valer.

109. **Análisis de los temas de fondo.** Una vez analizados los temas de violaciones al procedimiento de reformas y toda vez que resultaron infundados los conceptos de invalidez hechos valer al respecto, procede estudiar los temas relativos a las impugnaciones de fondo.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 5 de violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local, en cuanto al reconocimiento de validez del Decreto No. 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión "TÍTULO QUINTO" en el capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince.

Por mayoría de seis votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 1 de impugnaciones de fondo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California.

110. **Tema 1. Demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico y como atribución del Instituto Nacional Electoral.** (Artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California).

111. El artículo impugnado indica:

"Artículo 14.—El Congreso del Estado estará integrado por diputados que se elegirán cada tres años; electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; diecisiete serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada distrito electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción Estatal. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

"Cada Municipio que integra el Estado, deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial.

"Todos los diputados tendrán idéntica categoría e igualdad de obligaciones y gozarán de las mismas prerrogativas.

"Los diputados, como representantes del pueblo, podrán auxiliar a sus representados y a las comunidades del Estado en sus demandas sociales y de orden administrativo de interés general, a fin de lograr su oportuna solución, por lo que las autoridades administrativas del Estado y los Ayuntamientos deberán atender su intervención y ver por la oportuna resolución de sus promociones."

112. En sus argumentos de invalidez, los partidos políticos de la Revolución Democrática, Nueva Alianza y Morena, de manera coincidente, impugnaron el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California y señalaron que este precepto viola los artículos 1o.; 14; 16; 35, fracciones I y II; 41, fracción II y base V, apartado b), inciso a), numeral 2; 54, fracciones II y III; 116, fracciones II y IV, incisos a) y b); y, 133 de la Constitución Federal, porque no respeta el principio de igualdad del voto bajo el aforismo "un ciudadano, un voto"; tampoco respeta el equilibrio demográfico en la representación política, porque se atiende a un criterio geográfico, siendo que el criterio para la demarcación de los distritos de las entidades federativas debe ser demográfico —proporcional al número de habitantes—, para garantizar que el voto de

cada uno de los ciudadanos tenga el mismo valor. Al establecer que cada Municipio deberá tener, por lo menos, un distrito se vulnera este principio de distribución poblacional.⁹¹

113. Además señalan que la norma impugnada también resulta inconstitucional, porque el Instituto Nacional Electoral es el órgano competente para realizar en los procesos electorales, federales y locales, los trabajos relacionados con la geografía electoral y el diseño y determinación de los distritos electorales, así como la división del territorio en secciones electorales, sin embargo, con el artículo impugnado, el poder reformador de la Constitución del Estado de Baja California, pretende asumir esta facultad del Instituto Nacional Electoral, ya que fijó un lineamiento genérico que no resulta obligatorio ni observable para la autoridad constitucional competente en la materia, al no contar con atribuciones para legislar al respecto, y con ello violenta el principio de supremacía constitucional y genera incertidumbre tanto para las autoridades como para los gobernados.

114. Finalmente aducen que la norma impugnada también es contraria al principio de certeza en materia electoral, porque pretende contradecir y afectar el proceso de redistribución hecho ya por el Instituto Nacional Electoral desde noviembre de dos mil catorce, agregando de manera artificial un elemento de incertidumbre que debe ser expulsado del sistema jurídico electoral que se aplicará en las elecciones de dos mil quince.

115. Pues bien, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014, en sesión pública de once de septiembre de dos mil catorce,⁹² precisó que el artículo 41,

⁹¹ Citan en apoyo a sus argumentos las tesis de jurisprudencia P./J. 2/2002; P./J. 4/2002; y, P./J. 60/2001 de rubros: "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."; "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS."; y, "MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIOS RECTORES. EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE LOS ESTADOS DEBE GARANTIZARSE, ENTRE OTROS, EL DE CERTEZA EN EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN ELECTORAL."

⁹² Por mayoría de 7 votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando sexto relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en relación con los temas 1: establecimiento e integración de las cuatro circunscripciones plurinominales para la elección de diputados por el sistema de representación

base V, apartado B, inciso a), de la Constitución Federal confiere atribuciones al Instituto Nacional Electoral (en adelante INE), en los procesos electorales federales y Locales, únicamente respecto a la geografía electoral y a la delimitación de los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan, más no para el establecimiento del número de distritos electorales y circunscripciones electorales en los que se dividirá el territorio Estatal para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, pues esto dependerá del número de diputados que por dichos principios deban elegirse para la conformación de los Congresos Locales, lo cual corresponde determinar a los Congresos Locales por disposición expresa de la fracción II del artículo 116 de la propia Constitución Federal. Esta conclusión, además, derivó del estudio sistemático que llevó a cabo de los artículos constitucionales citados y de los diversos preceptos 32, punto 1, inciso a), fracción II; 44, punto 1, inciso I), y 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁹³

proporcional, y 2: falta de fundamentación y motivación de la reforma al artículo 27, párrafo segundo, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Sánchez Cordero de García Villegas reservaron su derecho de formular votos concurrentes. Los señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron votos particulares.

⁹³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

"La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:...

"V. La organización de las elecciones es una función Estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos Locales, en los términos que establece esta Constitución.

"...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"1. La capacitación electoral;

"2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

"3. El padrón y la lista de electores;

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

"5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"7. Las demás que determine la ley. ..."

116. De este modo, la determinación o establecimiento del número de los distritos electorales en que se deba dividir la entidad federativa para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, es una facultad

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

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

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

"Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales: (Cabe señalar que esta ley tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal que otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución).

"Artículo 32.

"1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"a) Para los procesos electorales federales y Locales:

"I. La capacitación electoral;

"II. La geografía electoral, que incluirá la determinación de los distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras;

"III. El padrón y la lista de electores;

"IV. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

"V. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales, y

"VI. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos. ..."

"Artículo 44.

"1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones: ...

"I) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y su cabecera, su división en secciones electorales, para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas; **así como la división territorial de los distritos en el ámbito local y, en su caso, aprobarlos; ...**".

"Artículo 214.

"1. La demarcación **de los distritos electorales federales y Locales** será realizada por el Instituto con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por el Consejo General.

"2. El Consejo General del Instituto ordenará a la Junta General Ejecutiva los estudios conducentes y aprobará los criterios generales. La distritación deberá, en su caso, aprobarse antes de que inicie el proceso electoral en que vaya a aplicarse.

"3. Según lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución, una vez establecida la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales, basada en el último censo general de población, el Consejo General, aprobará, en su caso, la distribución de los distritos electorales

que le corresponde al legislador local, pues dicho establecimiento forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados (artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, en concordancia con lo que establecen los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), constitucional y 32, punto 1, inciso a), fracción II, 44, punto 1, inciso I), y 214 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

117. Retomando estas razones dadas en el precedente citado, resulta infundado el argumento de invalidez en el sentido de que el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Local invade las facultades del INE "en materia de geografía electoral y diseño y determinación de los distritos electorales", pues este órgano, en lo que aquí se analiza, únicamente está facultado para delimitar los distritos electorales y las secciones electorales en las que dichos distritos se subdividan, y son las Legislaturas Estatales, las competentes para determinar el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa, dado que esta determinación forma parte de la configuración de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional en la conformación de los Congresos de los Estados, lo cual también es competencia de las Legislaturas locales.

118. Ahora bien, en cuanto a esta facultad de las Legislaturas Locales para la *determinación* del número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa, también ya este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2001, en sesión pública de tres de enero de dos mil dos,⁹⁴ se pronunció en el sentido de que de conformidad con el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, la distribución de los distritos electorales debe hacerse, necesariamente, atendiendo a la densidad poblacional y no a otros criterios –como el geográfico o de territorialidad–, pues sólo así se da congruencia al principio de proporcionalidad previsto en el citado precepto constitucional, de tal modo que cada voto emitido tenga el mismo valor. De este precedente resultaron las tesis P/J. 2/2002 y P/J. 4/2002, de rubros: "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL" y

entre las entidades federativas, asegurando que la representación de un Estado sea al menos de dos diputados de mayoría.

"4. Para la elección de los 200 diputados elegidos por el principio de representación proporcional, el Consejo General aprobará, en su caso, previo al inicio del proceso electoral, la conformación de las cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país."

⁹⁴ Por unanimidad de 10 votos.

"DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUELLOS."⁹⁵

119. De este modo y aplicando este precedente, resulta inconstitucional el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Local que establece que cada Municipio que integra el Estado "deberá tener por lo menos un distrito electoral en su demarcación territorial", ya que transgrede lo dispuesto por el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, al dejar sin efecto y sin valor el principio de proporcionalidad ahí previsto, pues con una disposición

⁹⁵ "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ATENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la demarcación de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados y que la distribución de éstos entre las entidades federativas se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría, esto es, dicho precepto acoge tanto un principio poblacional, como uno geográfico, para la división territorial de los distritos electorales; sin embargo, conforme al sistema normativo que prevé la propia Constitución Federal, se concluye que la citada disposición sólo tiene aplicación en el ámbito federal, es decir, para la integración de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión y no así para las entidades federativas, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116, fracción II, de la Constitución Federal, que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales establece únicamente el criterio poblacional." Tesis P./J. 2/2002. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XV. Febrero de 2002. Página 591.

"DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUELLOS.—El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Campeche, al señalar expresamente que la distribución de los distritos uninominales entre los Municipios se hará teniendo en cuenta el último censo general de población y que la demarcación de los aludidos distritos será la que resulte de dividir la población total del Estado entre dichos distritos, acoge un criterio poblacional, que es al que, en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atenderse para la distribución de los citados distritos; sin embargo, el hecho de que el propio artículo 31 establezca que, en ningún caso, alguno de los Municipios del Estado puede quedar sin representación particular ante el Congreso, por no contar cuando menos con un diputado de mayoría relativa, transgrede el citado precepto de la Constitución Federal. Ello es así porque, conforme al referido artículo 31, la asignación de los diputados elegidos por mayoría relativa no se basa en el número de electores existentes en el distrito uninominal, sino en el número de Municipios existentes en la entidad, es decir, para la distribución se atiende al criterio geográfico y no poblacional como lo exige el señalado numeral de la Ley Fundamental." Tesis P./J. 4/2002. Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XV. Febrero de 2002. Página 590.

como la aquí impugnada, la asignación de los diputados electos por mayoría relativa, no se realizaría con base en el número de electores en cada distrito uninominal, sino bajo un criterio geográfico, ya que se tomaría como base el número de Municipios existentes en la entidad. Por tanto, resulta fundado el argumento de invalidez de los partidos promotores y por consiguiente procede declarar la invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

120. Derivado de esta declaratoria de invalidez del párrafo 2o. del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, por única ocasión y con el fin de salvaguardar el principio de certeza en materia electoral, la distritación que deberá aplicarse en el inminente proceso electoral, será la que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince, ya que ésta no adolece del vicio de inconstitucionalidad que aquí se ha invalidado, puesto que únicamente se basa en un criterio poblacional; dicha ultra actividad tiene como fin el salvaguardar la certeza en el desarrollo del siguiente proceso electoral, en el entendido de que esta distritación mantiene el mismo número de distritos –diecisiete– y está basada en el censo de población de dos mil diez.

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 2 de impugnaciones de fondo, en cuanto al reconocimiento de validez de los artículos 15, fracciones I, inciso c); y II, 79, fracciones II, inciso b); y III, incisos c), numeral 2; y f), párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California y 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

121. **Tema 2. Sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores; y falta de definición de los parámetros de votación a considerarse para estas asignaciones** (Artículos 15, fracción I, inciso c); y, fracción II; 79, fracción II, inciso b); y, fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f), último párrafo de la Constitución Política del Estado de Baja California y 32, fracción II, de la Ley Electoral de la entidad).

122. Los artículos impugnados prevén:

Constitución Política del Estado de Baja California:

"Artículo 15. La asignación de los diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la ley, y atendiendo lo siguiente:

"I. Para que los partidos políticos tengan este derecho deberán:

"a) Participar con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales;

"b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, y

"c) Haber obtenido el registro de la lista de cuatro candidatos a diputados por el principio de representación proporcional. Corresponde a cada partido político o coalición, en su caso, determinar si la primera asignación que le corresponda por este principio, será con base en la lista registrada o por porcentaje de votación válida, especificándolo en el periodo de registro de la lista de candidatos o en su caso, en el convenio de coalición, ante el Instituto Estatal Electoral.

"II. El Instituto Estatal Electoral una vez verificados los requisitos de la fracción anterior, asignará un diputado a cada partido político que tenga derecho a ello. Esta primera asignación corresponderá a los candidatos a diputados de las listas previamente registradas ante la autoridad electoral o los que tengan mayor porcentaje de votación válida en el distrito y que no hayan obtenido constancia de mayoría.

"En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse;

"..."

"Artículo 79. Los Ayuntamientos se integrarán por un presidente municipal, un síndico procurador y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que resulte de la aplicación a cada Municipio de las siguientes bases:

"I. El número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional será:

"a) Los Municipios cuya población sea menor de doscientos cincuenta mil habitantes, tendrán cinco regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores de representación proporcional;

"b) Los Municipios cuya población se encuentre en el rango comprendido de doscientos cincuenta mil a quinientos mil habitantes, tendrán siete regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta seis de representación proporcional;

"c) Los Municipios cuya población exceda de quinientos mil habitantes, tendrán ocho Regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores de representación proporcional.

"II. Para que los partidos políticos o coaliciones tengan derecho a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, deberán cumplir los siguientes requisitos:

"a) Haber obtenido el registro de planilla completa de candidatos a municipales en el Municipio que corresponda;

"b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales correspondientes; y

"c) No haber obtenido la constancia de mayoría respectiva, y

"III. La asignación de regidores mediante el principio de representación proporcional se sujetará, a lo que disponga la Ley respectiva y mediante el siguiente procedimiento:

"a) El Instituto Estatal Electoral determinará qué partidos políticos o coaliciones cumplen con lo estipulado en la fracción anterior;

"b) Primeramente asignará un Regidor a cada partido político o coalición con derecho a la representación proporcional.

"En caso de que el número de partidos políticos sea mayor que el de regidurías por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarlas;

"c) Si después de efectuada la operación indicada en el inciso anterior aún hubiera regidurías por asignar, se realizarán las siguientes operaciones:

"1. Se sumarán los votos de los partidos políticos o coaliciones con derecho a la representación proporcional, que servirá como base para obtener los nuevos porcentajes de participación a que se refiere el numeral siguiente:

"2. Se deberá obtener el nuevo porcentaje de cada partido político o coalición, que tenga derecho a la asignación mediante el cociente natural que se obtiene multiplicando la votación municipal de cada partido

político o coalición por cien, y dividiendo el resultado entre la suma de los votos de los partidos políticos o coaliciones participantes;

"3. Se obtendrá la expectativa de integración al Ayuntamiento de cada partido político o coalición, con derecho a ello mediante el cociente natural que se obtiene multiplicando el porcentaje obtenido en el numeral anterior de cada partido político o coalición por el número de regidurías de representación proporcional que corresponda, según la fracción I de este artículo, dividiéndolo entre cien, y

"4. Se le restará de la expectativa de integración al Ayuntamiento a cada partido político o coalición, la asignación efectuada en los términos del inciso b) de esta fracción;

"d) Se asignará a cada partido político o coalición alternadamente, tantas regidurías como números enteros se hayan obtenido de la operación realizada en el numeral 4 del inciso anterior;

"e) En caso de que aún hubieren más regidurías por repartir, se asignarán a los partidos políticos o coaliciones que conserven los restos mayores, después de deducir las asignaciones efectuadas en el inciso anterior, y

"f) La asignación de las regidurías de representación proporcional que correspondan a cada partido político o coalición, la hará el Instituto Estatal Electoral de la lista de candidatos a Regidores que haya registrado cada partido político o coalición, en el orden que los mismos fueron registrados.

"Los integrantes de los Ayuntamientos contarán con sus respectivos suplentes.

"Los conceptos que señala el Artículo 15 de esta Constitución, serán aplicables para el desarrollo de la fórmula de asignación aquí prevista."

Ley Electoral del Estado de Baja California:

"Artículo 32. El Consejo General, hará la asignación de regidores mediante el principio de representación proporcional, conforme al siguiente procedimiento:

"I. Determinará qué partidos políticos, en lo individual o en coalición, cumplen con lo establecido en el artículo anterior;

"II. Primeramente asignará un Regidor a cada partido político con derecho.

"En el caso que el número de partidos políticos sea mayor que el de regidurías por asignar, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarlas; ..."

123. En sus argumentos de invalidez el Partido Nueva Alianza señala que los preceptos impugnados violan los artículos 14, 16, 41, base V, apartado B), inciso a), numeral 2; y, 54, fracciones II y III, de la Constitución Federal porque no existe la conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación que habrán de considerarse en las diversas etapas del procedimiento de asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional. Indica que las reformas realizadas a los artículos 15 y 79 de la Constitución Local inciden en la regulación del sistema de representación proporcional, tanto para la integración del Congreso como de los Ayuntamientos del Estado, mediante la asignación de diputados y regidores por dicho principio, sin embargo, en el artículo 79 se insertó una regla que dispone la aplicación de los conceptos previstos para el desarrollo de la fórmula de diputados en la fórmula de asignación de regidores de representación proporcional, lo cual genera una antinomia normativa, ya que la porción normativa reformada del artículo 15 refiere el concepto legal de "porcentaje de votación válida" sin precisar cuáles son los elementos a considerar en dicho tipo de votación, siendo que del contenido del artículo 79 se advierten tres conceptos legales relacionados con la votación en la elección de regidores por el principio de representación proporcional: a) la votación emitida en la elección de municipales; b) la votación municipal de cada partido político; y, c) la suma de los votos de los partidos políticos o coaliciones participantes; sin embargo, ninguno se encuentra definido en los elementos que deben considerarse para su conformación y no coinciden con el concepto legal previsto por el artículo 15. De hecho en la regulación legal del tema, tampoco se advierten definiciones conceptuales que permitan tener la certeza debida al momento de realizar la asignación, tanto para diputados como para regidores, por el principio de representación proporcional.

124. Ejemplifica señalando que del artículo 22, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, se colige que uno de los requisitos que deben cumplir los partidos políticos para acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es el de haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida, sin que en dicha disposición, ni en alguna otra, se señalen los elementos componentes de dicha votación.

125. De igual forma, señala que del último párrafo del mismo artículo 22 se observa la referencia a un concepto legal diverso que no tiene soporte constitucional la "votación estatal emitida", el cual a diferencia de la "votación válida emitida" sí se define como aquella que resulta de sumar la votación obtenida en las casillas especiales a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.

126. Continúa ejemplificando y precisa que en el artículo 26, fracción I, inciso a), de la ley señalada, se establece como parámetro para asignar diputados la cantidad obtenida de la sumatoria de votos de los partidos políticos en la elección de diputados por el principio de representación proporcional que reúnan los requisitos.

127. Asimismo, señala que en el artículo 27, fracción II, segundo párrafo, del mismo ordenamiento legal, se define a la "votación válida" —concepto diverso a la votación válida emitida—, como la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate.

128. Finalmente, en el artículo 31, fracción II, de dicho ordenamiento, relativo a la asignación de regidores electos por el principio de representación proporcional, se establece como requisito para acceder a dicha distribución el haber obtenido por lo menos "el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales", sin que tal concepto se encuentre definido y mucho menos relacionado o derivado de alguno de los conceptos constitucionales y legales previstos para el procedimiento de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, razón por la cual, la aplicación de los mismos en el desarrollo de las fórmulas de asignación respectiva no sólo resulta confuso e incierto, sino que material y legalmente hace nugatoria la remisión normativa conceptual prevista en el último párrafo del inciso f) del artículo 79 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

129. Por su parte, el Partido Morena en sus conceptos de invalidez señala que: los preceptos impugnados violan los artículos 1o., 41, 116, fracciones II y IV; y, 133 de la Constitución Federal porque la integración constitucional de las Legislaturas Locales debe ser plural y diseñada bajo un sistema mixto de elección a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional, ya que éstos de manera conjunta, procuran que cada voto ciudadano válido esté debidamente representado en la integración del Congreso Local —ya sea por un diputado de mayoría relativa o bien por uno de representación proporcional—, sin embargo, esto se impide con el sistema de asignación

directa a quien registre y obtenga un 3%, desnaturalizando así la representación proporcional ya que podría ser el caso de que se asignen regidores y diputados a partidos subrepresentados, lo que sería contrario al artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), que prevén el principio de certeza, así como a la fracción II del mismo artículo 116 y al 115 que establecen una representación directa del pueblo en dichos poderes.

130. Agrega que el requisito combatido del 3% del total de la votación válida emitida es desproporcional y no tiene razonabilidad alguna respecto a la asignación de diputados y regidores de representación proporcional, ya que si bien, la Constitución Federal estableció este umbral para que los partidos políticos nacionales conserven su registro, en ningún momento dispuso que ese mismo porcentaje fuera el suficiente para la obtención de una diputación de representación proporcional a nivel local, sino que exclusivamente así lo ordenó para la integración de la Cámara de Diputados en términos de la fracción II del artículo 54 de la Constitución Federal.

131. La falta de razonabilidad y proporcionalidad deriva esencialmente en que, dependiendo la elección, el porcentaje correspondiente para la asignación de diputaciones no será exactamente del 3%, lo que también implica que las bases de sobrerrepresentación del 8% se vean igualmente modificadas, puesto que se puede llegar a asignar una diputación cuando ya se haya rebasado el tope de sobrerrepresentación y también se puede restar dicha votación al tope de sobrerrepresentación de manera artificiosa al asignar una diputación sobrevaluada respecto del cociente de votación, estableciéndose así una base desproporcional y sin sustento constitucional en el artículo 54 de la Constitución Federal.

132. En principio conviene precisar que, si bien el Partido Morena indica en su demanda que impugna el artículo 15, fracción II, de la Constitución Local, lo cierto es que de sus conceptos de invalidez se advierte que también impugna la fracción I, inciso b), de dicho precepto ya que en sus conceptos de invalidez hace valer argumentos en contra del requisito de la obtención del 3% del total de la votación válida emitida para la asignación de diputados, lo que se encuentra regulado en esta fracción e inciso citados. De este modo, en atención a lo previsto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia, y derivado de los argumentos de invalidez planteados por el Partido Morena, este Tribunal Pleno también tiene como precepto impugnado en este apartado al artículo 15, fracción I, inciso b), de la Constitución Política del Estado de Baja California.

133. Ahora bien, para contestar los argumentos de invalidez planteados, es necesario precisar que este Tribunal Pleno en diversos precedentes,⁹⁶ se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano, respecto del cual, entre otras cuestiones, y en lo que al caso interesa, ha señalado lo siguiente:

134. Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, y prevén en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno;

135. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal contemplan, en el ámbito Federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de mil novecientos setenta y siete, conocida como "Reforma Política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días;

136. Conforme a la teoría, el principio de mayoría, consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país; la característica principal de este sistema es fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado, y este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada;

137. La representación proporcional, es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor; es muy difícil encontrarlo de manera pura, pues la mayor parte de los sistemas que lo utilizan, lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría; la introducción de este principio obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple;

⁹⁶ Entre ellos, las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y sus acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010; 26/2011 y su acumulada 27/2011; y 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012. Estas consideraciones se retomaron en la acción de inconstitucionalidad 65/2014 y su acumulada 81/2014.

138. Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones, por lo que pueden ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia;

139. En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete; la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo, y la diversa reforma de mil novecientos setenta y dos introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello, pero el sistema de integración de la Cámara de diputados siguió siendo de carácter mayoritario;

140. El sistema mayoritario resulta ser el más claro, porque permite la identificación del candidato y, además, propicia el acercamiento entre candidato y elector, con lo que puede permitirse al votante una elección más informada con respecto de la persona del candidato y menos sujeta a la decisión de un partido;

141. El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de diputados para reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión;

142. La decisión del Órgano Reformador de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete ha permitido que este último se complemente con el de representación proporcional, ante lo cual, los partidos deben presentar candidatos tanto en los distritos electorales uninominales, como listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales;

143. El término "uninominal" significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor

de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate, por su parte, el de "circunscripción plurinominal" aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal (que significa más de uno);

144. Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis se determinó que se constituirían cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país;

145. Por lo que se refiere a las entidades federativas, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, obliga a los Estados a integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV del mismo dispositivo jurídico, establece las bases o parámetros que regirán en los Estados en materia electoral, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones Locales, a las autoridades electorales estatales, a los partidos políticos en materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, límites y revisión de los recursos a los partidos políticos, y las relativas a las sanciones y faltas;

146. Las Legislaturas de los Estados deben introducir la representación proporcional en su sistema electoral local, aunque no tienen la obligación de adoptar, **tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sino sólo de establecerlos dentro del ámbito local**, de manera que cumplirán y se ajustarán al artículo 116 constitucional, antes mencionado, si adoptan los citados principios en su sistema electoral local;

147. Si bien el artículo 52 de la Constitución Federal establece el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, **dicho dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, pues se refiere de manera expresa a ese órgano legislativo, mientras que el artículo 116 de la propia Ley Fundamental es el que rige para el ámbito estatal y, por tanto, en él se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas, y**

148. Lo anterior no implica, de ningún modo, que ante la falta de una disposición expresa y tajante, los Estados tengan libertad absoluta para establecer barreras legales, pues deben atender al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, por lo que deben tomar en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas, para que puedan participar en la vida política, aunque cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado al efecto, **siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad**, cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a la Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado es constitucional o no.

149. Pues bien, de lo señalado hay que resaltar para la resolución de este tema, básicamente lo precisado en los últimos cuatro párrafos precedentes, esto es, que la facultad de reglamentar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional corresponde a las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal, deben considerar en su sistema ambos principios de elección.

150. Ahora, conviene referir que el diez de febrero de dos mil catorce, se introdujeron trascendentes reformas a la Constitución Federal, en las que se modificaron diversas estipulaciones del sistema electoral en nuestro país, a esta reforma se le conoce también como la reforma político-electoral; entre tales reformas destaca la realizada al artículo 116, en donde se modificaron diversas disposiciones en el ámbito estatal, destacando –en lo que nos ocupa– la reforma a la fracción II, en lo tocante al principio de representación proporcional en la integración de los Congresos de los Estados.

151. En efecto, el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, señala:

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

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

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

"(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

"(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

"(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)

"Corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

"(ADICIONADO, D.O.F. 24 DE AGOSTO DE 2009)

"Los poderes Estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones Locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación

de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

"(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

"Las Legislaturas de los Estados contarán con entidades Estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

"(ADICIONADO, D.O.F. 7 DE MAYO DE 2008)

"El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las Legislaturas Locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

"(ADICIONADO, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

"Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso."

152. En lo que al caso interesa, el citado precepto constitucional señala que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; que dichas legislaturas se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, indica que en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido, menos ocho puntos porcentuales.

153. De la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el Constituyente Permanente tomó en cuenta los criterios antes referidos y, al respecto, consideró necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del

artículo 116 de la Constitución Federal. Para que, la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica. Asimismo, que si bien las Legislaturas Estatales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que, no se debe llegar al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules. Así entonces, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los Estados tendrían la facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos Locales, el número de Distritos Electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobrerrepresentación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio.⁹⁷

⁹⁷ "Del contenido del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivan una serie de principios básicos que deben inspirar y determinar la conformación de los poderes Locales y el orden constitucional de las entidades federativas. En particular, se desprende como principio fundamental en las elecciones Estatales, el de representación proporcional como sistema electoral, adicional al de mayoría relativa en los términos de las propias disposiciones, para la elección de los representantes populares.

"La reforma al párrafo tercero de la fracción II del artículo 116, que obligó a los Estados para que sus Legislaturas se integren con diputados elegidos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, responde al espíritu del constituyente permanente de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

"Es decir, que por cuanto hace a las entidades federativas, con el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se instituye la obligación para integrar sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios, mayoría relativa y representación proporcional.

"En este sentido, es indudable que para efectos de desarrollar las legislaciones Locales de la materia, esta disposición debe ubicarse, por razón de su contenido, en relación directa con el sustento normativo de los artículos 52 y 54 también de nuestra Ley Fundamental, que prevén en el ámbito federal los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la integración de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión.

154. Señalado lo anterior, en lo que al caso interesa debe destacarse, por una parte, que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de escaños que corresponda

"Así lo ha interpretado la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98 promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del Decreto Número 138, emitido por la Legislatura local de Quintana Roo, que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de esa entidad federativa, llegó a la conclusión de que el artículo 54 de la Ley Fundamental contiene bases generales que tienen también que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en la integración de los órganos legislativos Locales.

"Para arribar a esa deducción, nuestro Más Alto Tribunal se fundó en que el principio de representación proporcional, como garante de pluralismo político, tiene como objetivos primordiales: la participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano, siempre que tengan cierta representatividad; que cada partido alcance, en el seno del Congreso o la Legislatura correspondiente, una representación aproximada al porcentaje de su votación total; y evitar un alto grado de sobrerepresentación de los partidos dominantes.

"Consideró también, que la abundancia de criterios doctrinarios y de modelos para desarrollar el principio de proporcionalidad, ponían de manifiesto que sería difícil intentar definir la manera precisa en que las Legislaturas Locales debían desarrollarlo en sus leyes electorales, pero que esa dificultad se allanaba si se atendía a la finalidad esencial del pluralismo político, y a las disposiciones con que el propio poder revisor de la Constitución ha desarrollado ese principio para su aplicación en las elecciones federales.

"Es decir, la posición de la suprema corte consiste en que todas las legislaciones de los Estados, al desarrollar el principio de representación proporcional, deben igualmente contemplar de manera obligatoria las bases previstas en el artículo 54 de la Carta Magna.

"No obstante está clara y acertada interpretación, al resolver diversos juicios de revisión constitucional electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sustentado tesis contrarias a la emitida por la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación. Argumenta la Sala Superior que no existe sustentó suficiente para considerar que las bases establecidas en el artículo 54, sean el producto de la aplicación de principios generales del orden constitucional, que resulten aplicables a las demás clases de elecciones que son objeto de alguna regulación en la propia Carta Magna. Es decir, sostiene nuestro Máximo Tribunal Electoral que el hecho de que el mencionado artículo 54 constitucional establezca determinadas bases que regular la elección y asignación de diputados de representación proporcional en el ámbito federal, no implica que las Legislaturas de las Entidades Federativas deban ceñirse a éstas, toda vez que según la Sala Superior, con base en la facultad de los Estados concedida en el pacto federal de darse sus propias leyes, el artículo 116 reservó a las entidades federativas la facultad de precisar las normas que rigen tal elección, disposición que tiene preeminencia sobre el contenido del artículo 54, al ser una norma específica que contiene los lineamientos que deben seguir los Estados en la conformación del Poder Legislativo local, pues si el constituyente hubiera pretendido que el sistema de representación proporcional en las entidades federativas se regulara de manera idéntica a lo previsto a nivel federal, así lo habría señalado en el texto mismo de la fracción II del artículo 116.

"El resultado práctico de esta contradicción de tesis ha sido muy grave. En entidades federativas donde sus normas electorales no establecen límites similares a los previstos en la base estatuida en la fracción V del referido artículo 54, los órganos legislativos Locales se integran, sin ninguna posibilidad de remedio jurisdiccional, con altos grados de sub y sobrerepresentación a favor de

a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar, de forma adecuada, el derecho de participación política de las minorías y, por otra, que las Legislaturas Locales tienen la facultad de reglamentarlo, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal.

155. El precepto constitucional en cita, pone de relieve que las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, aunque esto no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento y, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

los partidos políticos dominantes. Reduciendo en forma irremediable la proporcionalidad natural y, con ello, desnaturalizando el sistema mismo de representación proporcional, al colocarlo en situación meramente simbólica y carente de importancia en la conformación de las Legislaturas.

"Entonces, es evidente que para poder cumplir con el espíritu del poder revisor de la Constitución que introdujo la representación proporcional como forma de garantizar el pluralismo político, se hace necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116. Para que la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos Locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbólica.

"Que las Legislaturas Estatales gocen sí de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, pero sin llegar en modo alguno al extremo de que la forma aceptada minimice el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules.

"Así, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los Estados tendrían facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos Locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también estarían obligadas a contemplar en las normas electorales Locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio."

156. Así, siempre que respete los parámetros apuntados, el legislador local tiene libertad para regular la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior del Congreso Estatal.

157. Precisado lo anterior, debe señalarse que el artículo 13, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California, establece que el Congreso del Estado estará integrado por diputados que se elegirán cada tres años y que serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Diecisiete diputados serán electos en forma directa mediante el principio de mayoría relativa, uno por cada distrito electoral en que se divida el territorio del Estado, y en su caso, hasta ocho diputados electos por el principio de representación proporcional en una circunscripción estatal. Se prevé también que por cada diputado propietario se elija un suplente.

158. Por su parte, el artículo 79, fracción I, de la Constitución Local establece que, los Ayuntamientos se integrarán por un presidente Municipal, un síndico procurador y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que resulte de la aplicación a cada Municipio de las siguientes bases: a) los Municipios cuya población sea menor de doscientos cincuenta mil habitantes, tendrán cinco regidores electos por el principio de mayoría relativa y hasta cinco regidores de representación proporcional; b) los Municipios cuya población se encuentre en el rango comprendido de doscientos cincuenta mil a quinientos mil habitantes, tendrán siete regidores electos por el principio de mayoría relativa y hasta seis de representación proporcional; y, c) los Municipios cuya población exceda de quinientos mil habitantes, tendrán ocho regidores electos por el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores de representación proporcional.

159. Ahora bien, los artículos 15 y 79 de la Constitución Local impugnados establecen el procedimiento para la asignación, tanto de los diputados electos por el principio de representación proporcional (artículo 15), como de los regidores electos por el mismo principio (artículo 79) y, entre otras cosas establecen para ello, una barrera legal del tres por ciento para que los partidos políticos tengan derecho a este tipo de asignaciones, cuestión ésta que es justamente la impugnada por el Partido Morena.

160. En efecto, por lo que se refiere a la asignación de diputados, el artículo 15, en su fracción I, inciso b), precisa que para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de repre-

sentación proporcional deberán, entre otras cosas "b) haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional"; y, del mismo modo, el artículo 79, fracción II, inciso b), exige a los partidos políticos para este tipo de asignación en el caso de regidores "b) haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipios correspondientes."

161. Pues bien, en opinión de este Tribunal Pleno, este porcentaje exigido por la Constitución Política del Estado de Baja California, para la asignación, tanto de diputados como de regidores, por el principio de representación proporcional resulta razonable, ya que el tres por ciento referido, no impide una representación real ni en el Congreso ni en los Ayuntamientos.

162. En efecto, si se toma en cuenta que en el Estado de Baja California se eligen hasta ocho diputados por dicho principio, cada uno de ellos debería representar aproximadamente el doce punto cinco por ciento de la votación válida emitida en la elección, por lo que el límite impuesto a los partidos políticos para tener derecho a dicha asignación está muy por debajo de ese porcentaje.

163. Por su parte, tratándose de los Ayuntamientos, si se toman en cuenta los cinco regidores electos por el principio de representación proporcional en los Municipios cuya población sea menor a doscientos cincuenta mil habitantes, cada regidor debería representar aproximadamente el veinte por ciento; si se toman en cuenta los seis regidores electos por el principio de representación proporcional en los Municipios cuya población oscile entre doscientos cincuenta mil y quinientos mil habitantes, cada regidor debería representar aproximadamente el dieciséis punto seis por ciento; y finalmente, si se toman en cuenta los siete regidores electos por el principio de representación proporcional en los Municipios cuya población sea mayor a quinientos mil habitantes, cada regidor debería representar aproximadamente el catorce punto veintiocho por ciento, con lo que de igual forma, el límite impuesto a los partidos políticos para tener derecho a dichas asignaciones está muy por debajo del porcentaje del tres por ciento previsto en la norma impugnada.

164. De este modo, los artículos impugnados no hacen nugatorio el acceso a partidos políticos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, sino que pretende que no se aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad

considerable de escaños; por tanto, el tres por ciento exigido es una exigencia razonable en el marco del principio de representación proporcional, dado que además es acorde con el porcentaje requerido a los partidos políticos para conservar su registro.⁹⁸

165. Por tanto, resultan infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Partido Morena en contra de los artículos 15 y 79 de la Constitución Política del Estado de Baja California y por los mismos motivos también es infundada la impugnación que al respecto hace en relación con el artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral de la entidad, ya que este precepto únicamente refiere que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, hará la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, entre otras cosas, a cada partido político con derecho a ello, es decir, a aquellos que hubiesen alcanzado el tres por ciento aludido.

166. Cabe señalar que similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno, al resolver en sesión pública de once de septiembre de dos mil catorce, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014.⁹⁹

⁹⁸ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

"La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

"I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden...

"(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

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

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

"(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

167. Por lo que se refiere a los conceptos de invalidez que hace valer el Partido Nueva Alianza, en contra de los artículos 15, fracción I, inciso c) y 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c), numeral 2 e inciso f), último párrafo, de la Constitución Local, esencialmente por la falta de conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación, así como de la supuesta antinomia entre el citado artículo 15 y el 79, este Tribunal Pleno estima que también resultan infundados por lo siguiente.

168. En principio, debe señalarse que no existe la supuesta "antinomia" señalada entre los artículos 15 y 79 de la Constitución Política del Estado de Baja California porque ambos preceptos se refieren a supuestos diversos, el primero al procedimiento para la asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional y el segundo a la mecánica de asignación de los regidores electos por el citado principio, por lo que, de ningún modo puede sostenerse que exista la antinomia alegada ya que ambos preceptos regulan supuestos diversos.

169. Por lo que se refiere a la falta de conceptualización y definición debidas de los parámetros de votación, este Tribunal Pleno estima que los argumentos de invalidez también devienen infundados por lo siguiente:

170. Los términos "votación Estatal emitida" y "votación válida" en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, son conceptos que permiten definir la votación base que se tomará en cuenta para la asignación de legisladores y regidores por el principio de representación proporcional.

"(REFORMADO, D.O.F. 13 DE NOVIEMBRE DE 2007)

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

"(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

"Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones Locales; ..."

⁹⁹ En estas acciones fue ponente el ministro Pardo Rebolledo, y en cuanto a este punto la votación fue por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en relación con el tema 4: porcentaje mínimo requerido para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

171. El artículo 22 de la Ley Electoral del Estado define a la "votación estatal emitida" como aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.¹⁰⁰ Por su parte, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 27 del mismo ordenamiento legal, define a la "votación válida" como la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate.¹⁰¹

172. De las disposiciones referidas se advierte que, para efectos de determinar los partidos políticos con derecho a participar en la asignación de curules o en su caso, de regidurías por el principio de representación proporcional, se deben tomar en cuenta la totalidad de los votos válidos depositados en las urnas a favor de cada partido político, pues los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de la totalidad de los votos depositados en las urnas, para este efecto.

173. De este modo, lo que la norma electoral toma en consideración a fin de que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, es la totalidad de los votos válidos otorgados en favor de cada partido político, pues los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, se deducen de la totalidad de los votos extraídos de las urnas.

174. Ahora, si bien como lo señala el partido político promovente, en los apartados de los preceptos de la legislación local no se define si la cantidad de votos válidos otorgados a los partidos políticos que no hubieren alcanzaron el tres por ciento de la votación, también se deberá deducir para obtener la

¹⁰⁰ "Artículo 22. Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos:

"I. Participar con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales;

"II. Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, y

"III. Haber obtenido el registro de la lista de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional.

"La votación Estatal emitida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados."

¹⁰¹ "Artículo 27. ..."

"Se entenderá por votación válida, la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate; ..."

totalidad de los partidos con derecho a participar en la asignación por el principio de representación proporcional, esto no es suficiente para considerar que se contraría a la Constitución Federal, pues tal porcentaje representa el punto de partida para permitir una mejor proporción entre los votos obtenidos por los partidos políticos con derecho a ello y los diputados o regidores de representación proporcional que le sean asignados.

175. Por tanto, una interpretación del sistema electoral local a partir del artículo 22 de la Ley Electoral local, llevará a entenderlo como que la "votación estatal emitida" o "votación válida" o "votación válida emitida" es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados *y la de los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de esa votación*, máxime que el propio artículo 22 en su fracción II establece esto como uno de los requisitos para acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

176. Esto permite establecer de manera adecuada cada uno de los conceptos de votación que se utilizarán en la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional. Por tanto, al resultar infundados también estos conceptos de invalidez formulados por el Partido Nueva Alianza, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 15, fracción I, inciso c) y 79, fracción II, inciso b), y fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f), último párrafo, de la Constitución Local.

177. De este modo, al haber resultado infundados todos los argumentos de invalidez analizados en este tema, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 15, fracción I, inciso c) y fracción II; 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f), último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Baja California y 32, fracción II, de la Ley Electoral de la entidad.

178. **Tema 3. Regulación insuficiente en materia de coaliciones** (Artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, así como el resto de dicho ordenamiento jurídico por la insuficiente regulación en la materia).

179. El artículo impugnado indica:

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 3 de impugnaciones de fondo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

"Artículo 59. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones locales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la ley general y en los lineamientos que en su caso emita el Instituto Nacional Electoral.

"Los partidos políticos nacionales y locales de nuevo registro no podrán convenir coaliciones, con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

"Los partidos políticos que busquen coaligarse para el proceso electoral respectivo, deberán presentar la solicitud de registro del convenio al consejero presidente del consejo general, y en ausencia de éste, al secretario ejecutivo, hasta un día antes de que inicien las precampañas electorales establecidas en la Ley electoral.

"Cuando dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales, deberán también coaligarse para la elección de gobernador.

"En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de cuatro candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, observando las reglas de paridad de género.

"En el convenio de coalición, se deberá determinar por cada partido político que la integra, si la primera asignación de diputados por el principio de representación proporcional, será con base en la lista registrada o por porcentaje de votación válida, conforme lo dispuesto en la Constitución del Estado, la ley electoral y este ordenamiento".

180. En su argumento de invalidez el Partido Morena señala que el precepto impugnado regula de manera insuficiente la materia de coaliciones y con ello se vulnera el artículo segundo transitorio, inciso f), del Decreto de reforma a la Constitución Federal publicado el diez de febrero de dos mil quince, pues no se establece en el Estado un sistema uniforme de coaliciones. Sobre la misma línea aduce un argumento de omisión legislativa en torno al resto del ordenamiento.

181. Para resolver la cuestión planteada es necesario precisar que el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y los Estados en

lo relativo a los partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases establecidas en la propia Ley Fundamental.¹⁰²

182. En relación con lo apuntado, y en lo que ahora interesa destacar, el artículo Segundo Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal de diez de febrero de dos mil catorce, determina que en la ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales se establecerá un *sistema uniforme de coaliciones* para los procesos federales y locales, en el que se incluirán las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos.

183. Lo anterior, se expresó en los términos siguientes:

"**SEGUNDO.** El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014.

"Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"I. **La ley general que regule los partidos políticos nacionales y Locales:**

"f) El **sistema de participación** electoral de los partidos políticos **a través de** la figura de **coaliciones**, conforme a lo siguiente:

"1. Se establecerá un **sistema uniforme de coaliciones** para los procesos electorales **federales y locales**; ...

"4. Las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos;

...¹⁰³

184. Ahora bien, en relación con las cuestiones relativas a la figura de las *coaliciones*, es necesario tener presente que, al resolverse la acción de incons-

¹⁰² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución..."

¹⁰³ Cabe señalar que respecto de este artículo segundo transitorio, el Tribunal Pleno al resolver las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014 señaló que su obligatoriedad es de idéntico valor al del propio articulado constitucional.

titucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014,¹⁰⁴ en sesión de nueve de septiembre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó que con fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución Federal y, el diverso segundo transitorio fracción I, inciso f), del Decreto de reforma de diez de febrero de dos mil catorce, a los que se aludió con anterioridad, las entidades federativas no se encuentran facultadas para regular cuestiones relacionadas con las coaliciones. Este criterio de incompetencia de los legisladores Locales se reiteró en diversos precedentes posteriores en los que se desestimaban las impugnaciones ya que únicamente se alcanzaba una mayoría de siete votos; sin embargo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de nueve de junio de dos mil quince, estas razones ya obtuvieron una votación idónea de ocho votos para declarar la invalidez respectiva.¹⁰⁵

185. En los citados precedentes se indicó que ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en la Ley General de Partidos Políticos respecto de esa figura, pues el deber de adecuar su marco jurídico ordenado por el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la normativa referida, no requiere la reproducción de dichas disposiciones a nivel local, si se considera que la citada ley es de observancia general en todo el territorio nacional.

186. De este modo, aplicando el precedente citado, el artículo 59 impugnado resulta inconstitucional, en virtud de que, independientemente de que el Congreso del Estado de Baja California haya regulado de manera "suficiente o insuficiente" esta cuestión, tal como lo hace valer el partido promovente en

¹⁰⁴ Fallada en sesión de 9 de septiembre de 2014, bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. En cuanto al tema de la incompetencia de los legisladores Locales para legislar en materia de coaliciones se obtuvo una mayoría de 9 votos con salvedades de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo; el Ministro Pérez Dayán precisó que sólo como marco referencial; y la Ministra Luna con precisiones sobre que es por suplencia de la queja y no como marco regulatorio. Cabe señalar que con posterioridad a este precedente en las subsecuentes acciones de inconstitucionalidad en las que se analizó este tema y se aplicó el aludido criterio, las votaciones si bien fueron mayoritarias –7 votos–, no se alcanzaba la votación mínima de 8 votos para declarar la invalidez por razón de incompetencia del legislador local, por lo que las acciones se desestimaban. Fue hasta que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 86/2014 y su acumulada 88/2014, en sesión de 9 de junio de 2015, y ya con una nueva integración de este Tribunal Pleno dado que se incorporó el señor Ministro Eduardo Medina Mora, que al retomarse las razones de incompetencia del legislador local para legislar en materia de coaliciones, se alcanzó una votación mayoritaria de 8 votos a favor de la invalidez por incompetencia de las Legislaturas Locales.

¹⁰⁵ Así entonces, por la incompetencia de las Legislaturas Locales para legislar en el tema de coaliciones, votaron los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza, Medina Mora, Sánchez Cordero y Pérez Dayán. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales.

su concepto de invalidez, lo cierto es que dicho órgano legislativo local no se encuentra facultado para regular cuestiones relacionadas con las *coaliciones*, pues de acuerdo con el criterio de este Tribunal Pleno, no se asignó a las entidades federativas facultad alguna para legislar en torno a los aspectos que, en materia de coaliciones, enumeró la norma de tránsito indicada con antelación, pues ésta es clara en ordenar que corresponde al legislador federal el establecimiento de un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales en materia de coaliciones.

187. Por tanto, si el artículo 59 impugnado establece la figura de la coalición y las reglas sobre cómo los partidos políticos podrán aliarse de esa forma, debe concluirse que dicha disposición es inconstitucional, en virtud de que el Congreso Local no tiene facultades para legislar al respecto, es decir, no existe competencia residual de los Estados en cuanto a este tópico.

188. En efecto, si por disposición transitoria de un decreto de reforma constitucional se determinó que será en la ley general en la que se regule este aspecto del proceso electoral, debe concluirse que las entidades federativas no pueden reproducir ni, mucho menos, contrariar lo que ha sido previsto en ella, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé.

189. En virtud de lo anterior, y toda vez que por disposición constitucional el régimen de coaliciones debe ser regulado por el Congreso de la Unión, lo que implica que el Congreso del Estado de Baja California no podía legislar sobre ese particular, procede declarar la invalidez del artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

190. **Tema 4. Temas relacionados con la invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral.**

191. **Tema 4.1 Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión** (Artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California).

192. El artículo impugnado establece:

"Artículo 41. Para los efectos de asignación del tiempo en radio y televisión, cuando corresponda al Instituto Estatal aprobar o proponer la

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 4.1 de impugnaciones de fondo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California.

pauta respectiva, los horarios de transmisión se asignarán conforme al porcentaje de votación en la elección inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, que hubieren obtenido los partidos políticos.

"Los horarios se asignarán en estricto orden de prelación en forma descendente, iniciando con el partido político con mayor porcentaje, repitiéndose la operación las veces que sea necesaria hasta agotarse el número de horario a distribuirse. La asignación se hará en forma progresiva a partir de las seis y hasta las veinticuatro horas.

"Los partidos políticos de nueva acreditación o registro, según sea el caso, en este procedimiento serán considerados en forma posterior al partido de menor porcentaje."

193. En su argumento de invalidez el Partido Morena aduce que el precepto impugnado viola los artículos 1o., 41, 116, fracciones II y IV; y 133 de la Constitución Federal, ya que invade facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión. Los artículos 116, fracción IV, en sus incisos i) y k) y 41 constitucionales, establecen como autoridad única en materia de radio y televisión al Instituto Nacional Electoral, siendo que la facultad otorgada al instituto local para señalar horarios y asignarlos no es competencia del legislador local.

194. Para analizar este planteamiento de invalidez, debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

"Artículo 41. ...

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

"Apartado A. El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:

"a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en

el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

"b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

"c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

"d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

"e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

"f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

"g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se

refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

"Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

"Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

"Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de los Estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

"Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

"a) Para los casos de los procesos electorales Locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

"b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

"c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

"Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

"Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y Locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y Estatales, como de los Municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

"Apartado D. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley. ..."

"Artículo 116. ...

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

"i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución; ...

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes; ..."

195. De conformidad con la base tercera del artículo 41 constitucional, corresponden en exclusiva al orden federal las cuestiones relativas al uso de los medios de radiodifusión. Es el Instituto Nacional Electoral la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales y estatales.

196. En el mismo sentido, la fracción IV del artículo 116 constitucional establece que las entidades federativas deberán garantizar, de acuerdo con las bases constitucionales correspondientes y las leyes generales que expida el Congreso de la Unión, el acceso de los partidos políticos, candidatos y candidatas independientes a la radio y televisión.

197. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy clara en definir que las cuestiones de comunicación electoral relativas a la radio y televisión son de carácter estrictamente federal, sin que sea posible ningún tipo de intervención por parte de las entidades federativas.¹⁰⁶

198. Conforme a lo anterior, el artículo 41 impugnado de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, al regular cuestiones relativas a la asignación de tiempos en radio y televisión, por conducto del Instituto Estatal Electoral, facultándolo para aprobar o proponer la pauta respectiva y la asignación de horarios de transmisión, resulta inconstitucional, ya que transgrede lo dispuesto por los artículos 41, fracción III y 116, fracción IV, incisos k) e i), ya que invade facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral al ser éste, la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión.

199. Por tanto, resultan fundados los conceptos de invalidez hechos valer por el partido político promovente y lo conducente es declarar la invalidez del artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, por invadir el ámbito competencial exclusivo del Instituto Nacional Electoral en materia de radio y televisión.

200. **Tema 4.2 Invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en cuanto a la capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias** (Artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California).

201. El artículo impugnado señala:

"Artículo 172. En las elecciones Locales concurrentes con la federal, la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas

Por mayoría de siete votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI, tema 4.2 de impugnaciones de fondo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

¹⁰⁶ Estas consideraciones se sostuvieron por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en sesión pública de 31 de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza. También se puede citar como precedente la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, resuelta en sesión pública de 27 de mayo de 2015, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación, se realizará con base en las disposiciones de la Ley General.

"Tratándose de elecciones locales extraordinarias la integración, ubicación y designación de integrantes de las mesas directivas de casilla a instalar para la recepción de la votación se realizará por los consejos electorales correspondientes en los términos de esta ley.

"En el caso de que el Instituto Nacional ejerza de manera exclusiva las funciones de la capacitación electoral, así como la ubicación de casillas y la designación de los funcionarios de la mesa directiva de casillas en los procesos electorales locales, se estará a lo dispuesto en la ley general."

202. En su argumento de invalidez el Partido Morena indica que el precepto impugnado invade facultades exclusivas de capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias, lo cual es contrario a la Constitución Federal y a los acuerdos del Instituto Nacional Electoral de asunción de dichas facultades, concretamente al acuerdo INE/CG/00/2014. Conforme al artículo 41, fracción V, apartado B, de la Constitución Federal, corresponde al Instituto Nacional Electoral la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas, por lo que el artículo impugnado invade estas facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral aun tratándose de elecciones extraordinarias locales.

203. Pues bien, a efecto de responder este planteamiento de invalidez debe atenderse al siguiente marco constitucional aplicable:

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

"V. La organización de las elecciones es una función Estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos Locales, en los términos que establece esta Constitución. ...

"Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

"1. La capacitación electoral;

"2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;

"3. El padrón y la lista de electores;

"4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;

"5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;

"6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y

"7. Las demás que determine la ley. ...

"Transitorios

"....

"OCTAVO. Una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, en los procesos electorales, se entenderán delegadas a los organismos públicos Locales.

"En este caso, el Instituto Nacional Electoral podrá reasumir dichas funciones, por mayoría del Consejo General.

"La delegación y reasunción posteriores de estas atribuciones se someterá a lo dispuesto en la base V, apartado C del artículo 41 de esta Constitución."

204. El artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de febrero de dos mil catorce, señala que una vez integrado el Instituto Nacional Electoral y a partir de que entren en vigor las leyes generales de partidos, procedimientos electorales y delitos electorales, las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las mesas directivas, en los procesos electorales estatales, se entenderán delegadas a los organismos públicos locales electorales.

205. Así, este dispositivo transitorio delegó en estos últimos el ejercicio de una competencia que constitucionalmente corresponde al Instituto Nacional

Electoral, de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del apartado B de la Base V del artículo 41 constitucional, contemplando también la posibilidad de que dicho Instituto Nacional pueda reasumir dichas funciones por mayoría de su Consejo General.¹⁰⁷

206. Si bien, tomando como base estas consideraciones, este Tribunal Pleno podría estimar, en principio, que el artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California impugnado no invade las facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral, ya que el propio artículo octavo transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Federal en materia político-electoral delegó a los organismos públicos locales electorales el ejercicio de estas competencias y, por tanto, los Institutos Electorales locales sí están facultados para realizar dichas funciones, aun tratándose de elecciones extraordinarias, puesto que dicho dispositivo transitorio constitucional no hace distinción alguna entre procesos electorales ordinarios y extraordinarios; lo cierto es que, es un hecho notorio para este Alto Tribunal que en el Diario Oficial de la Federación de veintinueve de mayo de dos mil quince, se publicó el Acuerdo INE/CG/00/2014 aprobado en lo general por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el catorce de julio de dos mil catorce, mediante el que determinó reasumir las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva que habían sido delegadas a los organismos públicos locales electorales.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Estas consideraciones se sostuvieron por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015, en sesión pública de 31 de agosto de 2015, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

¹⁰⁸ Este acuerdo es del tenor siguiente:

"ACUERDO.

"PRIMERO.—El Instituto Nacional Electoral reasume las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, delegados a los Organismos Públicos Locales.

"SEGUNDO.—El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

"TERCERO.—Se instruye al Secretario Ejecutivo para que comunique el presente Acuerdo a los Consejeros Presidentes de las autoridades electorales Locales en tanto concluya la designación de Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales.

"CUARTO.—Publíquese en el Diario Oficial de la Federación.

"El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de julio de dos mil catorce, por votación unánime de los consejeros electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del consejero presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello."

207. Por tanto, la emisión de este Acuerdo INE/CG/00/2014 por parte del Instituto Nacional Electoral ha superado la delegación en favor de los organismos públicos Locales electorales contenida en el artículo octavo transitorio citado, lo que provoca la inconstitucionalidad de la norma impugnada, pues el Instituto Nacional Electoral, órgano constitucionalmente competente para llevar a cabo las funciones de capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, ha decidido reasumir sus competencias, por lo que el legislador local no puede disponer de este tipo de competencias a favor de los órganos electorales locales, ni aun tratándose de elecciones extraordinarias ya que, como lo hemos señalado, dicho dispositivo transitorio constitucional no hace distinción alguna entre procesos electorales ordinarios y extraordinarios.

208. Por tanto, procede declarar la invalidez del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California, dado que invade el ámbito de competencias previsto para el Instituto Nacional Electoral en el artículo 41, fracción V, apartado B), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VII. EFECTOS

209. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁰⁹ la presente resolución surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutorios de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

210. Asimismo, con fundamento en el artículo 41 de la Ley Reglamentaria de la materia, y derivado de la declaratoria de invalidez decretada respecto

¹⁰⁹ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

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

"V. Los puntos resolutorios que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación".

del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución del Estado de Baja California, por única ocasión y con el fin de salvaguardar el principio de certeza en materia electoral, la distritación que deberá aplicarse en el inminente proceso electoral, será la que estaba en vigor antes de junio de dos mil quince, ya que ésta no adolece del vicio de inconstitucionalidad invalidado en esta sentencia, puesto que únicamente se basa en un criterio poblacional; dicha ultra actividad tiene como fin el salvaguardar la certeza en el desarrollo del siguiente proceso electoral, en el entendido de que esta distritación mantiene el mismo número de distritos –diecisiete– y está basada en el censo de población de dos mil diez.

211. Por lo expuesto y fundado.

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 42/2015 promovida por el Partido de la Revolución Democrática.

SEGUNDO.—Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 43/2015 promovida por el Partido Nueva Alianza.

TERCERO.—Es procedente, pero parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 44/2015 promovida por el Partido Morena.

CUARTO.—Se reconoce la validez del Decreto No. 289 mediante el cual se reforman los artículos 5, 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81; y se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes, al artículo 14, de la Constitución Política del Estado de Baja California; se suprime la expresión "TÍTULO QUINTO" en el Capítulo III de dicho título y se adiciona al mismo Capítulo IV denominado Del Ministerio Público, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de junio de dos mil quince, en términos del apartado VI de este fallo.

QUINTO.—Se reconoce la validez de los artículos 15, fracciones I, inciso c) y II, 79, fracciones II, inciso b) y III, incisos c), numeral 2 y f), párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California, así como del artículo 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California, en términos del apartado VI de esta sentencia.

SEXTO.—Se declara la invalidez del párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Baja California; de los artículos 41 y 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California; y, del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California en términos del apartado VI de esta

sentencia, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

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

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

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

En relación con los puntos resolutiveos primero, segundo y tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

El Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión de primero de septiembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de Sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutiveo cuarto:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local: violación al principio de legalidad y democracia deliberativa. Los Ministros Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2 de las violaciones al procedimiento de refor-

ma de la Constitución Local: violación al procedimiento de reforma por la falta de aprobación expresa de por lo menos la mitad más uno de los Ayuntamientos del Estado en contravención al artículo 135 de la Constitución Federal.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local: violación al principio de legalidad derivada de la promulgación y publicación realizada por una persona diversa a la facultada constitucionalmente para ello, y en su tema 4 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución Local: violación a los principios de legalidad y certeza al integrar elementos de un diverso Dictamen –el Número 03– que no concluyó el procedimiento de reforma. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos obligada por la mayoría, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales obligado por la mayoría y por algunas consideraciones diversas, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 5 de las violaciones al procedimiento de reforma de la Constitución local: validez de los Decretos No. No. 290, 291, 292 y 293 por ser dependientes del Decreto No. 289. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

El Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión de primero de septiembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de Sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2 de las impugnaciones de fondo: sistema de representación proporcional para la asignación de diputados y regidores, y falta de definición de los parámetros

de votación a considerarse para estas asignaciones, consistente en reconocer la validez de los artículos 15, fracciones I, inciso c) y II, 79, fracciones II, inciso b) y III, incisos c), numeral 2 y f), párrafo último, de la Constitución Política del Estado de Baja California y 32, fracción II, de la Ley Electoral del Estado de Baja California. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

El Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión de primero de septiembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de Sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de consideraciones, Cossío Díaz con salvedades en cuanto al tema de competencia, Luna Ramos separándose de las consideraciones relativas al principio de proporcionalidad y razonabilidad, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto al tema de competencia, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán únicamente por la incompetencia y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1 de las impugnaciones de fondo: demarcación de los distritos electorales para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa bajo un criterio geográfico y como atribución del Instituto Nacional Electoral, consistente en la declaración de invalidez del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California. Los Ministros Franco González Salas y Pardo Rebolledo votaron en contra de la declaración de invalidez y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

El Ministro Juan N. Silva Meza no asistió a la sesión de primero de septiembre de dos mil quince por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de Sesiones de dos mil quince.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3 de las impugnaciones de fondo: regulación insuficiente en materia de coaliciones, consistente en declarar la invalidez del artículo 59 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California, y en su tema 4.1 de las impugnaciones de fondo: invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en

materia de radio y televisión, consistente en declarar la invalidez del artículo 41 de la Ley de Partidos Políticos del Estado de Baja California. El Ministro Franco González Salas votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4.2 de las impugnaciones de fondo: invasión de facultades exclusivas del Instituto Nacional Electoral en cuanto a la capacitación y organización electoral en elecciones extraordinarias, consistente en declarar la invalidez del artículo 172 de la Ley Electoral del Estado de Baja California. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas al haber votado por la validez del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Baja California, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos de la declaración de invalidez decretada.

Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión de tres de septiembre de dos mil quince, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial, y el segundo por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de Sesiones de dos mil quince.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Juan N. Silva Meza no asistieron a la sesión de tres de septiembre de dos mil quince, el primero por desempeñar una comisión de carácter oficial, y el segundo por gozar de vacaciones, dado que integró la Comisión de Receso correspondiente al Primer Periodo de Sesiones de dos mil quince.

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

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de octubre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del Lunes 25 de enero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.

En la sesión del Tribunal Pleno de primero de septiembre de dos mil quince discutimos las violaciones a los principios de legalidad y democracia deliberativa en el procedimiento de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, consistentes en la falta de justificación para la dispensa por causa de urgencia de la distribución del Dictamen 02, previo a la sesión y de su lectura íntegra durante la misma.

I. Resolución de la mayoría

En la sentencia se declaran infundados los argumentos relativos, pues se sostiene que, si bien es cierto que se solicitó una dispensa de trámite de distribución del Dictamen 02,¹ así como de dar lectura únicamente a los puntos resolutivos, tal circunstancia no tiene potencial invalidante de la reforma constitucional analizada, puesto que ninguno de los diputados solicitó el uso de la palabra para manifestarse en contra de la misma y al momento de la votación se obtuvieron veintidós votos en favor, cero en contra y cero abstenciones, lo cual hace evidente que todos los integrantes del Congreso estuvieron de acuerdo.

Además, la sentencia precisa que el artículo 31 de la Constitución del Estado² indica que en los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de leyes y decretos, y en el caso, si bien se advierte que no se señaló un motivo de urgencia notoria, tal situación no es suficiente para considerar que se actualiza una violación en el procedimiento de reforma con potencial invalidante, pues fue aprobada por unanimidad sin que algún diputado se hubiere manifestado en contra.

Asimismo, la sentencia señala que la falta de distribución del dictamen previo a la sesión como lo manda el artículo 18, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado,³ no impidió que se diera un debate verdadero o informado, pues tanto la

¹ Relativo a las reformas a los artículos 5o., 12, 15, 17, 27, 28, 59, 64, 79 y 81 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y el artículo cuarto transitorio del Decreto No. 112, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de octubre de dos mil catorce.

² **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**

"**Artículo 31.** En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

³ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California**

"**Artículo 18.** Son derechos de los diputados:

"...

solicitud de dispensa de trámite como el Dictamen 02, fueron puestos a debate después de la lectura de sus puntos resolutivos, sin que en el desarrollo de la sesión se advierta que diputado alguno haya tenido interés en manifestarse al respecto, pues ninguno se anotó como orador, con lo que se corrobora que no se impidió un debate.

Finalmente, en relación con los criterios contenidos en las acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, la sentencia considera que los mismos no resultan aplicables, porque se refieren a una dispensa de trámite de turno a comisión, en la que además hubo objeción de algunos diputados y se votó el mismo día en que se presentó. Por su parte, la acción 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2009, en la que se declaró la invalidez de reformas legales, tampoco resulta aplicable, ya que en aquel precedente el Congreso del Estado de Colima se encontraba en receso y las iniciativas fueron presentadas ante la Comisión Permanente, en la cual se sesionaron ese mismo día, a fin de convocar a una sesión extraordinaria para el día siguiente, en la que se aprobaron las iniciativas dispensando la lectura y sin justificar urgencia por mayoría de quince votos en favor y ocho en contra.

II. Razones del disenso

Como expresé en su momento, en las sesiones del Tribunal Pleno en que se discutió este asunto, la dispensa de trámite por causa de urgencia sin una justificación expresa basada en hechos y razones no se compeadece con el carácter eminentemente deliberante del Congreso, por lo que en mi opinión debe exigirse esa justificación, atendiendo a los razonamientos que se exponen a continuación:

La Constitución del Estado de Baja California y la Ley Orgánica del Poder Legislativo **establecen procesos con el fin de garantizar la calidad deliberativa en la producción de normas, es decir, un debate público e informado en condiciones de libertad e igualdad entre todos los representantes**. Estos debates se estructuran, entre otros mecanismos, a través de la elaboración de dictámenes en comisiones⁴ y el derecho de los diputados de recibir por lo menos tres días antes de la discusión en

⁴"VII. Recibir por lo menos tres días antes de la discusión en Comisiones y en el Pleno, los proyectos de dictámenes, los dictámenes de las comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate;"

4 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

"**Artículo 29.** Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de comisiones;

"II. Discusión;

"III. Votación."

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California

"**Artículo 122.** Los dictámenes deberán contener:

"I. Nombre de la comisión o comisiones de dictamen;

"II. Número de dictamen;

"III. Antecedentes del asunto;

"IV. Análisis y estudio de la iniciativa;

"V. Considerandos tomados en cuenta para el apoyo, modificación o rechazo de la iniciativa o asunto;

"VI. Conclusiones o puntos resolutivos; y,

"VII. Fecha y espacio para la firma de los diputados."

comisiones y en Pleno los proyectos de dictamen, los dictámenes de las comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos que vayan a ser objeto de debate.⁵

También es cierto que previendo alguna eventualidad el artículo 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California dispone que en casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos.⁶ Esto significa que la dispensa de trámites es excepcional y es procedente atendiendo a las circunstancias del caso, como puede ser la urgencia justificada.⁷

Ahora bien, que la urgencia deba ser justificada y no sólo aprobada, incluso por unanimidad, es una exigencia que se compadece con el carácter deliberante del Congreso. En otras palabras, es contrario al principio deliberativo estimar que basta con la unanimidad de votos para que se obvie el requisito de dar razones que justifiquen la urgencia, pues, precisamente, el carácter deliberativo del Congreso implica que sean razones las que guíen la decisión. Esta exigencia además tiene fundamento en una interpretación literal de la norma citada y en nuestros precedentes,⁸ pues lo que hace la mayoría es "calificar" la urgencia notoria, es decir, declara un juicio sobre la urgencia, para lo cual requiere de argumentos que así lo demuestren.⁹ Lo mismo se desprende del artículo 119, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, que establece que para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad, debiendo evidenciar la necesidad de omitir los trámites parlamentarios correspondientes.¹⁰

⁵ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California**

"**Artículo 18.** Son derechos de los diputados:

"VII. Recibir por lo menos tres días antes de la discusión y en el Pleno, los proyectos de dictámenes, los dictámenes de las comisiones y opiniones de los órganos técnico-administrativos, que vayan a ser objeto de debate."

⁶ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California**

"**Artículo 31.** En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

⁷ Sobre la condición de urgencia como razón para modular la deliberación, véase Conrado Hübner Mendes, *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2013, páginas 35 a 39.

⁸ Véase la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008, fojas 85 a 86.

⁹ Los significados de calificar, según la Real Academia Española relevantes para nuestros efectos son: **1.** tr. Apreciar o determinar las cualidades o circunstancias de alguien o de algo. **2.** tr. Expresar o declarar este juicio. **3.** tr. Juzgar el grado de suficiencia o la insuficiencia de los conocimientos demostrados por un alumno u opositor en un examen o ejercicio.

¹⁰ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California**

"**Artículo 119.** Sólo podrá dispensarse del trámite de ser turnada una iniciativa o proposición de acuerdo económico a la comisión competente, en los asuntos que por acuerdo del Pleno del Congreso del Estado, por mayoría simple y en votación económica, se califiquen de urgente y de obvia resolución, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Local, la presente ley y su reglamento.

De acuerdo con la interpretación hecha por esta Suprema Corte del artículo 31 de la Constitución del Estado de Baja California¹¹ y disposiciones similares de otros

"Además de lo señalado en el párrafo anterior, para la procedencia de la dispensa de trámite resultará necesario cuando menos la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto, que de no realizarse traería consecuencias negativas para la sociedad. Asimismo, la condición de urgencia deberá evidenciar la necesidad de omitirse los trámites parlamentarios correspondientes, sin que esto implique la afectación a principios o valores democráticos."

¹¹ Tesis P./J. 33/2007, Novena Época, Pleno, rubro y texto: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).—El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad.

Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."

Tesis 2a./J. 19/2011, Novena Época, Segunda Sala, rubro y texto: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS POR URGENCIA. LA MOTIVACIÓN DE LA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 75 BIS B DE LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA JUSTIFICA SU ACTUALIZACIÓN (REFORMA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 8 DE AGOSTO DE 2008).—De la motivación plasmada en la iniciativa de reforma al indicado precepto se justifica la dispensa de trámites legislativos por caso de urgencia a que se refieren los artículos 31 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y 119 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, según las condiciones que para esos casos estableció el Pleno de este Alto Tribunal en las jurisprudencias P./J. 33/2007 y P./J. 36/2009, de rubros: 'PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA),' y 'DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.'. **Lo anterior es así, pues en ella se cumplieron los requisitos para justificar la dispensa referida, a saber: se expusieron razones objetivas orientadas a evidenciar que con motivo de los hechos materiales que imperaban en esa entidad, como la negativa situación financiera y jurídica por el dictado de sentencias que declararon la inconstitucionalidad del artículo 75 Bis B de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California, en contraste con la prevalectante demanda de necesidades básicas, se generaba una condición de urgencia para su solución a través de la pronta aprobación de su reforma, concretamente la inmediata necesidad de captar recursos para el Municipio y el sostenimiento de un sistema contributivo legalmente válido, existiendo la relación medio-fin al darse una razonable coincidencia entre la contingencia jurídico-financiera y el remedio legislativo propuesto; sin que ello se tradujera en un acto atentatorio de los principios democráticos."**

Estados,¹² las razones que lleven a calificar un asunto como urgente deben contener argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites. Así, para considerar que en determinado caso se actualiza un caso de urgencia en la aprobación de leyes y decretos es necesario que concurran:

- 1) La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto;
- 2) La relación medio fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y,
- 3) Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos.

En conclusión, toda vez que la falta de motivación de una dispensa de trámite no justificada incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo, no es suficiente que se hubiere aprobado por unanimidad de votos. Así lo sostuvimos en la acción de inconstitucionalidad 107/2008 y sus acumuladas 108/2008 y 109/2008.

Este voto se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea relativo a la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.

En la sesión del Tribunal Pleno de primero de septiembre de dos mil quince discutimos la invalidez de los Decretos No. 290, 291, 292 y 293 por los cuales fueron publicadas la Ley del Tribunal de Justicia Electoral, Ley que Reglamenta las Candidaturas Independientes, Ley de Partidos Políticos y Ley Electoral, todas del Estado de Baja California, respectivamente, derivada de la invalidez del Decreto No. 289 de reforma a la Cons-

¹² Tesis P./J. 36/2009, Novena Época, Pleno, de rubro y texto: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.—El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."

titución del Estado de Baja California; así como la conceptualización de las bases de votación para asignar diputados y regidores por el principio de representación proporcional en el Estado de Baja California.

I. Invalidez de los Decretos No. 290, 291, 292 y 293 derivada de la invalidez del Decreto No. 289.

La sentencia reconoce la validez de los Decretos No. 290, 291, 292 y 293 al haberse reconocido la validez del Decreto No. 289 de reforma a la Constitución del Estado. Como expuse en el voto particular que formulé en el presente asunto, el procedimiento de reforma a la Constitución del Estado de Baja California se encuentra viciado en virtud de que hubo una dispensa de trámite no justificada por causa de urgencia de la distribución del Dictamen 02 y de su lectura íntegra en la sesión de 23 de abril de 2015. La consecuencia de tal vicio de inconstitucionalidad es la declaración de invalidez de las normas jerárquicamente inferiores, como son las emitidas mediante los Decretos No. 290, 291, 292 y 293.

Ahora bien, obligado por el voto de la mayoría de este Tribunal Pleno que reconoció la validez del Decreto No. 289, comparto el sentido de la mayoría de reconocer la validez de los Decretos No. 290, 291, 292 y 293.

II. Conceptualización de los parámetros de votación para la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional.

a. Resolución de la mayoría. En relación con la conceptualización de las bases de votación para la asignación de diputados y regidores por el principio de representación proporcional previstas en los artículos 15, fracción I, inciso c) y 79, fracción II, inciso b) y fracción III, inciso c), numeral 2 e inciso f), último párrafo, de la Constitución del Estado de Baja California, la sentencia propone hacer una interpretación del sistema electoral a la luz del artículo 22 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.¹ Tal interpretación dispone que "votación estatal emitida" o "votación válida" o "votación válida emitida" es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados, así como la de los partidos políticos que no alcanzaron el tres por ciento de esta votación.

b. Motivo del disenso. Como expresé en su momento en las sesiones del Tribunal Pleno estimo que son infundados los conceptos de invalidez hechos valer por los partidos

¹ **Ley Electoral del Estado de Baja California**

"**Artículo 22.** Para que los partidos políticos tengan derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberán reunir los siguientes requisitos:

"I. Participar con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales;

"II. Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, y

"III. Haber obtenido el registro de la lista de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional.

"La votación estatal emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados."

Nueva Alianza y Movimiento Regeneración Nacional en las acciones de inconstitucionalidad 43/2015 y 44/2015 en relación con la falta de definición de las bases de votación a considerarse para estas asignaciones; sin embargo, no comparto la interpretación que realiza la sentencia del sistema electoral a la luz del artículo 22 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.

A diferencia de lo que propone en la sentencia, considero que la solución debe partir del análisis de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, inciso c),² y 79, fracción II, inciso b)³ y fracción III, inciso c), numeral 2, e inciso f), último párrafo, de la Consti-

² Constitución Política del Estado de Baja California

"**Artículo 15.** La asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan a cada partido político, se hará por el Instituto Estatal Electoral de acuerdo con el procedimiento que se establezca en la Ley, y atendiendo lo siguiente:

"I. Para que los partidos políticos tengan este derecho deberán:

"a) Participar con candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos el cincuenta por ciento de los distritos electorales;

"b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, y

"**c) Haber obtenido el registro de la lista de cuatro candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional. Corresponde a cada partido político o coalición, en su caso, determinar si la primera asignación que le corresponda por este principio, será con base en la lista registrada o por porcentaje de votación válida, especificándolo en el periodo de registro de la lista de candidatos o en su caso, en el convenio de coalición, ante el Instituto Estatal Electoral.**"

³ Constitución Política del Estado de Baja California

"**Artículo 79.** Los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y por regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, en el número que resulte de la aplicación a cada Municipio de las siguientes bases:

"...

"II. Para que los partidos políticos o coaliciones tengan derecho a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, deberán cumplir los siguientes requisitos:

"a) Haber obtenido el registro de planilla completa de candidatos a municipales en el Municipio que corresponda;

"**b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales correspondientes; y**

"c) No haber obtenido la constancia de mayoría respectiva, y

"III. La asignación de regidores mediante el principio de representación proporcional se sujetará, a lo que disponga la Ley respectiva y mediante el siguiente procedimiento:

"...

"**c) Si después de efectuada la operación indicada en el inciso anterior aún hubiera regidurías por asignar, se realizarán las siguientes operaciones:**

"1. Se sumarán los votos de los partidos políticos o coaliciones con derecho a la representación proporcional, que servirá como base para obtener los nuevos porcentajes de participación a que se refiere el numeral siguiente:

"**2. Se deberá obtener el nuevo porcentaje de cada partido político o coalición, que tenga derecho a la asignación mediante el cociente natural que se obtiene multiplicando la votación municipal de cada partido político o coalición por cien, y dividiendo el resultado entre la suma de los votos de los partidos políticos o coaliciones participantes;**

"3. Se obtendrá la expectativa de integración al Ayuntamiento de cada partido político o coalición, con derecho a ello mediante el cociente natural que se obtiene multiplicando el porcentaje obtenido en el numeral anterior de cada partido político o coalición por el número de regidurías de representación proporcional que corresponda, según la fracción I de este Artículo, dividiéndolo entre cien, y

tución Local; y los artículos 22, 26, 27 y 31 de la Ley Electoral del Estado de Baja California.⁴

El artículo 15 de la Constitución Local distingue entre "votación válida emitida" prevista en el inciso b), fracción I y "porcentaje de votación válida" prevista en el inciso c), fracción I.

⁴ Se le restará de la expectativa de integración al Ayuntamiento a cada partido político o coalición, la asignación efectuada en los términos del inciso b) de esta fracción;

"...

"f). La asignación de las regidurías de representación proporcional que correspondan a cada partido político o coalición, la hará el Instituto Estatal Electoral de la lista de candidatos a Regidores que haya registrado cada partido político o coalición, en el orden que los mismos fueron registrados.

"Los integrantes de los ayuntamientos contarán con sus respectivos suplentes.

Los conceptos que señala el Artículo 15 de esta Constitución, serán aplicables para el desarrollo de la fórmula de asignación aquí prevista."

⁴ **Ley Electoral del Estado de Baja California**

"Artículo 26. Si después de asignadas las diputaciones señaladas en artículo 23 de esta Ley, aún quedasen diputaciones por asignar, se otorgarán a los partidos políticos, en los siguientes términos:

"I. Se obtendrá el porcentaje de votación de los partidos políticos que reúnan los requisitos que señala el artículo 22 de esta Ley, mediante el siguiente procedimiento:

"a) Realizará la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos, en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, que reúnan los requisitos, y

"b) La votación de cada partido se dividirá entre la sumatoria obtenida en el inciso anterior y se multiplicará por cien;

"II. Se procederá a multiplicar el porcentaje de votación obtenido en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional de cada partido político, por veinticinco;

"III. Al resultado obtenido en la fracción anterior se le restarán las diputaciones obtenidas de mayoría y la asignada conforme al artículo anterior;

"IV. Se asignará una diputación de representación proporcional por cada número entero que se haya obtenido en la operación señalada en la fracción anterior, procediendo en estricto orden de prelación conforme al porcentaje obtenido por cada partido político, éstas se otorgarán a los que tengan mayor porcentaje en orden descendente hasta agotarse el número de enteros que corresponda al partido político, en los términos de la fracción I de este artículo, y

"V. Hechas las asignaciones anteriores, si aún existieren diputaciones por asignar, éstas se otorgarán a los que conserven los restos mayores, una vez deducidas las que se asignaron en la fracción anterior."

"Artículo 27. El Consejo General hará la asignación de diputados a cada partido político conforme al resultado obtenido en los artículos anteriores, en los siguientes términos:

"I. Determinará que candidatos a Diputados de cada partido político no obtuvieron la constancia de mayoría; debiendo identificar, en el caso de coalición, a qué partido político pertenece el candidato en coalición.

"II. Elaborará una lista en orden descendente de cada partido político con los candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría, de acuerdo a su porcentaje de votación válida en el distrito respectivo. El porcentaje se tomará hasta diezmilésimas, sin redondear la última cifra.

"Se entenderá por votación válida, la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate;

"III. Si dos o más candidatos de un partido político tienen el mismo porcentaje en la lista, hasta antes del séptimo lugar, el Consejo General le solicitará al partido político, para que dentro de las veinticuatro horas siguientes a que sea notificado, determine el lugar que le corresponderá;

"IV. Si dentro del plazo señalado en la fracción anterior el partido político no da respuesta, el Consejo General procederá a determinarlo mediante sorteo;

De acuerdo con el artículo 15, fracción I, inciso b) "**la votación válida emitida**" es "la votación" de la cual un partido político debe tener por lo menos el 3% **para tener derecho a la asignación** de diputados por el principio de representación proporcional. Esta "votación válida emitida" está definida por el artículo 22, fracción III, inciso (sic) párrafo segundo, de la Ley Electoral con un nombre ligeramente distinto, a saber, "votación estatal emitida". De acuerdo con el artículo 22 citado la "votación estatal emitida" en la elección de diputados por el principio de representación proporcional es aquella que resulte de sumar la que se obtuviere en las casillas especiales para esta elección, a la suma obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa en cada uno de los distritos electorales, deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados.⁵

"V. Una vez determinada la lista anterior se procederá a su intercalación con la que hubiere registrado cada partido político por el principio de representación a que se refiere el inciso c) de la fracción I del artículo 15 de la Constitución del Estado; atendiendo lo siguiente:

"a) La intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar de acuerdo a la lista registrada por el principio de representación proporcional, si así lo hubiera determinado el partido político en los plazos y condiciones previstos en esta ley, seguido de quien ocupe el primer lugar en la lista obtenida de la fracción II de este artículo, continuando de manera alternada en el orden de prelación resultante, en cada caso, para lograr una lista de hasta ocho diputaciones a asignar.

"b) Si el partido político no hubiere realizado la determinación a que se refiere el inciso anterior, la intercalación iniciará con el que ocupe el primer lugar en la lista obtenida de la fracción II de este artículo, seguido de quien ocupe el primer lugar de acuerdo a la lista registrada por el principio de representación proporcional, continuando de manera alternada en el orden de prelación resultante, en cada caso, para lograr una lista de hasta ocho diputaciones a asignar.

"c) En los casos, de partidos políticos que hubieren participado coaligados, y sus candidatos que conformen la lista en base al porcentaje de votación válida no fueran suficientes para la intercalación de hasta ocho diputaciones, la intercalación se hará hasta donde fuera posible continuado con los de la lista de representación proporcional registrada.

"d) En los casos, de partidos políticos que hubieren participado coaligados, y no cuenten con candidatos para integrar la lista en base al porcentaje de votación válida, la asignación que les corresponda se hará de la lista de representación proporcional registrada en términos de ley.

"En caso de que un partido político obtenga trece o más diputaciones por el principio de mayoría relativa, la lista se integrará sólo con aquellos candidatos que no obtengan constancia de mayoría, junto con los registrados en la lista de representación proporcional, respetando en todo momento lo señalado en los incisos anteriores, con excepción de los lugares que no podrán ser ocupados por aquéllos, recorriendo en dichos espacios a éstos, y

"VI. En caso de que la asignación recaiga en quien este inhabilitado o no reúna los requisitos para ser electo la asignación deberá ser cubierta por el suplente de la fórmula respectiva. Si éste último también resulta inhabilitado o no reúne los requisitos para ser electo, se asignará aquella fórmula de candidatos del mismo partido político que siga en el orden de la lista.

"Las vacantes de propietarios de Diputados por el principio de representación proporcional, deberá (sic) ser cubiertas por los suplentes de la fórmula respectiva. Si la vacante se presenta respecto de la fórmula completa será cubierta por aquella fórmula del mismo partido que sigue en el orden de la lista que para efectos de asignación haya elaborado el Consejo General."

"Artículo 31. Para que los partidos políticos o coaliciones tengan derecho a la asignación de Regidores por el principio de representación proporcional, deberán cumplir los siguientes presupuestos:

"I. Haber registrado planilla completa de candidatos a municipales en el Municipio que corresponda;

"II. Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales correspondiente, y

"III. No haber obtenido la constancia de mayoría respectiva."

⁵ En mi opinión, en el caso de Baja California "votación válida emitida" es igual a "votación estatal emitida", pues antes de la reforma de la Constitución Local de 17 de octubre de 2014 el artículo 15, fracción I, inciso b), se refiere a "votación estatal emitida", sin que en la Constitución o en la

Por su parte, el artículo 15, fracción I, inciso c), se refiere al **"porcentaje de votación válida"** como **uno de los criterios que pueden escoger los partidos políticos o coaliciones para determinar la primer asignación que en su caso se haga de los diputados de representación proporcional**. El otro criterio que pueden escoger es seguir el orden de la lista registrada. De acuerdo con el artículo 27 de la Ley Electoral este porcentaje de la votación válida se obtiene para elaborar la lista en orden descendente de cada partido político con los candidatos que no hayan obtenido la constancia de mayoría. Esta lista se intercala con la que hubiere registrado cada partido político por el principio de representación para efectos de asignar diputados de representación proporcional. Además define "votación válida" como la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate.

Así, la **"votación válida emitida"** (inciso b, fracción I, del artículo 15 de la Constitución Local) o "votación estatal emitida" como la denomina la Ley Electoral tiene una función distinta al **"porcentaje de votación válida"** prevista en el inciso c), fracción I, del artículo 15 de la Constitución local. La **"votación válida emitida"** es la votación de la cual hay que obtener el 3% para tener derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. El **"porcentaje de votación válida"** es uno de los criterios para hacer la primera asignación. En esta tesis, no pueden interpretarse de la misma manera, como lo hace la sentencia.

Ahora bien, si lo que el Partido Político accionante reclama es la falta de certeza en la interpretación de estos conceptos, en mi opinión se deben hacer dos interpretaciones. La primera interpretación es entender por "votación **válida** emitida" prevista en el artículo 15, fracción I, inciso b), de la Constitución lo que dispone el 22 de la Ley Electoral local por "votación estatal emitida", sin que sea necesario adicionar nada a dicha definición.

Por otro lado, estimo que el artículo 27 de la Ley Electoral que define la votación válida como "la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate", debe ser interpretado de la siguiente manera; votación válida es "la sumatoria de los votos obtenidos por los partidos políticos en el ámbito territorial de que se trate deduciendo los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados".

Por lo que hace a la interpretación de los artículos 79, fracción II, inciso b), y 31, fracción II, de la Ley Electoral de Baja California que disponen que para que los partidos políticos o coaliciones tengan derecho a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional deberán, entre otros requisitos, haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales correspondientes, estimo que por "votación emitida" también debe entenderse votación válida emitida, esto es, restarle a la votación emitida los votos nulos y la correspondiente a candidatos no registrados.

Ley Electoral haya una definición de "votación válida emitida". De hecho, en la iniciativa presentada para dicha reforma de la Constitución Local se señala que el término "votación estatal emitida" sería sustituida por "votación estatal válida" con el fin de referirse a la votación total menos los votos nulos. En ese sentido, la definición prevista en el artículo 22 de la Ley Electoral de la "votación estatal emitida" se compadece con el significado que se le quiso dar a la "votación válida emitida" con la reforma al artículo 15 de la Constitución Local. Cuestión distinta sucede a nivel federal, pues en el artículo 54 de la Constitución Federal y en el artículo 15 de la ley general de instituciones y procedimientos electorales sí se distingue entre votación válida emitida y votación nacional emitida. De hecho, la definición que se hace en la Ley Electoral de Baja California de la votación estatal emitida es muy similar a la que hace la LEGIPE de la votación válida emitida.

En estas condiciones, si bien comparto la determinación de calificar como infundados los conceptos de invalidez encaminados a demostrar una violación al principio de certeza derivada de la falta de conceptualización y definición debidas de las bases de votación, considero que la interpretación que realiza la sentencia de los términos "votación estatal emitida", "votación válida" y "votación emitida" es incorrecta.

Este voto se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015.

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró infundado el concepto de invalidez en el que se sostuvo que los Decretos No. 290, 291, 292 y 293, por los que se expidieron diversas leyes en materia electoral del Estado de Baja California, eran inválidos, al depender jerárquica y temporalmente del diverso Decreto No. 289, por el que se reformó la Constitución Local, cuyo procedimiento se alegaba viciado.

Esta determinación tuvo sustento en que el procedimiento legislativo del Decreto No. 289 había sido declarado válido; además, en que el hecho de que los decretos se hayan publicado en el Periódico Oficial de la entidad en la misma fecha e iniciado su vigencia de forma simultánea, no transgredía las disposiciones que regulan el procedimiento de reformas constitucionales y legales en el Estado de Baja California.

Aunque comparto la conclusión consistente en que el concepto de invalidez es infundado, lo hago por razones distintas, toda vez que, contrario a lo sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno de este Alto Tribunal, estimo que el procedimiento legislativo que dio lugar al Decreto No. 289, resultaba inválido.

En efecto, como lo manifesté en la sesión correspondiente, considero que la aprobación de la dispensa de trámites legislativos respecto del Dictamen 02, sin que se hayan expresado las razones por las que el asunto revestía el carácter urgente que la justificara, se traduce en una violación al procedimiento con potencial invalidante; de ahí que mi votación en este punto fue en contra del proyecto.

Con independencia de ello, considero que dicha violación al procedimiento, no implica que la invalidez se deba extender a las leyes secundarias expedidas por el Congreso del Estado que, además, derivaron de decretos diversos, máxime que la facultad legislativa de ese órgano legislativo no se encontraba controvertida.

Asimismo, porque las leyes expedidas por el Congreso Local en ejercicio de sus facultades no constituyen elementos accesorios a las normas constitucionales, sino que se trata de ordenamientos independientes, cuya validez constitucional amerita un estudio específico, que no puede derivar de la actualización de las violaciones procesales de la reforma constitucional. Además, la distribución de competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia electoral no sólo encuentra sustento en la Constitución Local, sino en las leyes generales de la materia y en la propia Constitución Federal.

Bajo este entender es que, coincidiendo con la decisión destacada de declarar infundado el concepto de invalidez, respetuosamente me aparto de las consideraciones.

Este voto se publicó el viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA Y/O MODIFICACIÓN A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES LOCALES. SU REGULACIÓN CORRESPONDE A LA LEY SUPREMA LOCAL.

II. PROCEDIMIENTO DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. ETAPAS QUE LO CONFORMAN.

III. DECRETOS DE REFORMA Y/O ADICIÓN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU PUBLICACIÓN DEBE REALIZARSE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL CUAL SE DECLARA FORMALMENTE LA INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 69 Y 70 DE LA LEY SUPREMA LOCAL Y SE REFORMA EL TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 342, POR EL QUE SE ADICIONAN UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 69 Y LOS PÁRRAFOS SEGUNDO A SEXTO AL ARTÍCULO 70, Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 93 Y 94 DEL MISMO ORDENAMIENTO, PUBLICADO EN LA GACETA PARLAMENTARIA DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD EL 13 DE JUNIO DE 2013).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA TRANSITORIA QUE DA VALIDEZ A UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BAJA CALIFORNIA (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL CUAL SE DECLARA FORMALMENTE LA INCORPORACIÓN CONSTITUCIONAL RELATIVA A LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 69 Y 70 DE LA LEY SUPREMA LOCAL Y SE REFORMA EL TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 342, POR EL QUE SE ADICIONAN UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 69 Y LOS PÁRRAFOS SEGUNDO A SEXTO AL ARTÍCULO 70, Y SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 93 Y 94 DEL MISMO ORDENAMIENTO, PUBLICADO EN LA GACETA PARLAMENTARIA DEL PODER LEGISLATIVO DE LA ENTIDAD EL 13 DE JUNIO DE 2013).

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 81/2013. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 24 DE MARZO DE 2015. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO ADJUNTO: JUAN JOSÉ RUIZ CARREÓN.

México, Distrito Federal. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veinticuatro de marzo de dos mil quince, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 81/2013, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California en contra del Decreto mediante el cual se aprobó la reforma y adición a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política de dicha entidad, así como la reforma al transitorio tercero del diverso Decreto Número 342; publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California, el trece de junio de dos mil trece; y la convocatoria para designar al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, emitida el trece de junio de dos mil trece por el Congreso de dicha entidad federativa, publicada el catorce de junio siguiente, en el periódico "El Mexicano".

I. Antecedentes

1. El once de junio de dos mil trece, se celebró sesión de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales de la XX Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, en la que se aprobó, por cuatro votos a favor, el dictamen número 205, relativo a la reforma y adición de los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como la reforma del artículo tercero transitorio del diverso Decreto Número 342.

2. En la misma fecha, el Pleno de la XX Legislatura del Congreso del Estado de Baja California aprobó, por mayoría de votos, el decreto de la iniciativa relacionada en el párrafo inmediato anterior.

3. El trece de junio de dos mil trece, en sesión extraordinaria de la XX Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, se emitió la declaratoria de incorporación del decreto de mérito, con motivo de la aprobación por la mayoría de los Ayuntamientos que conforman aquella entidad —*Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate*—, declaratoria que fue publicada en esa misma fecha en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California.

4. En esa misma fecha, se aprobó, por mayoría, la convocatoria pública para la designación del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, la cual fue publicada el catorce del mes y año indicados en el periódico "El Mexicano".

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado I.

II. Trámite de la demanda

5. Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma general impugnada. Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de junio de dos mil trece, Francisco Antonio García Burgos, quien se ostentó como secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, promovió controversia constitucional en contra de la Vigésima Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, así como de los Ayuntamientos de Mexicali, Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito, todos del Estado de Baja California, en su calidad de Poder Constituyente de la citada entidad federativa, demandando la invalidez del decreto mediante el cual se aprobó la reforma y adición a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, asimismo, del artículo tercero transitorio del diverso Decreto 342, mediante el cual, entre otras cosas, se aprobó la adición de un segundo párrafo al artículo 69 y la adición de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 70, ambos de la Constitución Política Estatal, además de la omisión de remitirlos para su promulgación al gobernador de la entidad federativa en cuestión.

6. Preceptos violados y conceptos de invalidez. En la demanda, el promovente señaló como preceptos violados los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y formuló los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

a. En el primero de ellos, el Poder Ejecutivo actor sostiene que el decreto impugnado, en concreto, la reforma de los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, contravienen lo previsto en los diversos numerales 14, 16, 39, 40, 41 y 116 de la Constitución Federal, dado que el Congreso Local desatendió los principios de debido proceso, legalidad, invasión de esferas competenciales, así como los de unidad, indivisibilidad y jerarquía que rigen al Ministerio Público.

Que lo anterior es así, puesto que de la simple lectura del decreto cuestionado, se advierte que es incongruente y que carece de justificación y motivación, tanto en la creación y regulación de la Fiscalía contra Delitos Electorales, como en la designación de su titular, por parte del Congreso del Estado de Baja California, ya que, en atención a lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal, la investigación y persecución de los delitos incumben sólo al Ministerio Público; quien, conforme al diverso numeral 5o. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa, dicha institución

es única, indivisible y jerárquica en su organización, cuyas funciones no podrán ser influidas ni restringidas por alguna otra autoridad.

Por tanto, que la creación de la Fiscalía para la Atención de Delitos Electorales, al dotarla, por una parte, de autonomía e independencia y, por otra, al adscribirla a la Procuraduría General de Justicia de dicha entidad, rompe con el sistema de seguridad pública a nivel estatal, puesto que, por razón de sus funciones, no puede ser autónoma a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California.

Continúa diciendo que el Congreso Estatal invadió la esfera de competencias del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, al atribuirse la facultad de nombrar al titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales, así como la determinación del proceso de su selección, ya que, de conformidad con los artículos 40, 49, 72 y 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; así como los diversos numerales 1o., 2o., 3o., 17, 18 y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad federativa; 3o., 15, 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa; y 3o. de la Ley de Seguridad Pública estatal; se advierte que es facultad exclusiva del gobernador del Estado nombrar y remover, libremente, a los funcionarios que integran la administración pública estatal, entre otros, al procurador general de Justicia del Estado, a los subprocuradores y a los agentes del Ministerio Público.

Que en ese orden de ideas, el Congreso Local no puede arrogarse la facultad para nombrar al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, ya que ello se traduce en una subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, lo cual es violatorio de lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal, sin que sea óbice a lo anterior, lo señalado por este Alto Tribunal, en relación con la división funcional de atribuciones de los poderes, dado que en la especie no se limita a una simple colaboración o coordinación en éstos, sino que el Poder Legislativo se arroga facultades propias del Poder Ejecutivo Local, siendo aplicable lo sostenido en la jurisprudencia P/J. 51/2006, de rubro: "FISCALÍA CONTRA DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE NAYARIT. LOS ARTÍCULOS 112 Y 112 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE ESA ENTIDAD, QUE ESTABLECEN LA FACULTAD DE DICHO PODER PARA DESIGNAR AL TITULAR DE LA CITADA FISCALÍA, SON VIOLATORIOS DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Finalmente sostiene que el decreto impugnado, en relación con el procedimiento de elección del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención

de Delitos Electorales, también es contrario al principio de división de poderes, porque de conformidad con lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Reglamentaria del Artículo 21 de la Constitución Federal, puesto que los numerales 7o., fracción VI, 8o., 10 y 12, confieren directamente la atribución de regular dicho procedimiento a las instituciones de seguridad pública en el ámbito de su competencia; esto es, el Congreso del Estado de Baja California no tiene en sus atribuciones la posibilidad de determinar el procedimiento de elección.

b. En el segundo concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo actor sostiene que la declaratoria de incorporación del decreto impugnado, así como la omisión del envío del decreto para su promulgación por parte del Ejecutivo Estatal, son violatorios del marco constitucional y legal que rige a nivel federal y en aquella entidad.

Que lo anterior es así, porque en atención a lo previsto en los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 49, 52 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 160, 161, 162, 163 y 164 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; y 2, 17, 19 y 20, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, las autoridades estatales deben respetar los procedimientos formales y materiales para la creación, reforma y adición de la Ley Suprema de aquella entidad, ya que, en términos de los preceptos citados, la iniciativa y formación de las leyes y decretos deben culminar con la promulgación y publicación de tales por parte del Poder Ejecutivo, así como, en su caso, de los titulares de las secretarías estatales que tengan injerencia en el ramo, pues de lo contrario dichas normas no se apegarían al proceso de creación y, por ende, no serían obligatorias para sus destinatarios; salvo el caso de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en términos de lo señalado en el artículo 34, inciso H, de la Ley Suprema de dicha entidad.

En efecto, para que las leyes y decretos sean obligatorios para sus destinatarios deben, además, publicarse en el medio de difusión oficial, que en el caso concreto lo es el Periódico Oficial del Estado de Baja California, por lo que la determinación del Congreso Estatal, al señalar que el decreto impugnado entrará en vigor una vez que se haga la declaratoria de incorporación conducente y su publicación en la Gaceta Parlamentaria de dicho Poder Legislativo, contraviene los preceptos federales y locales citados.

Finalmente, sostiene que la convocatoria para designar al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, así como los

actos que en su caso se llegaran a emitir por dicho órgano, sean declarados inválidos, puesto que si bien derivan de una norma en sentido material, lo cierto es que formalmente no tienen el carácter de ley por carecer de promulgación para ello.

c. En el tercer concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo actor sostiene que el decreto impugnado es contrario a lo dispuesto en el artículo 105 de la Ley Fundamental *–que establece que las leyes en materia electoral deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, asimismo, que durante el mismo lapso no podrá haber "modificaciones legales fundamentales"–*, pues otorga al Poder Legislativo Local una facultad que de origen le corresponde al Poder Ejecutivo Estatal, lo que constituye una modificación del tipo a las que se refiere ese numeral.

Asimismo, aduce que el decreto reclamado transgrede el principio de división de poderes, al otorgar al Poder Legislativo demandado, la facultad de nombrar a un fiscal especializado para delitos electorales, quien al realizar sus funciones *–persecución de delitos en materia electoral–*, por los vicios constitucionales de su designación, influiría en el proceso electoral; por tanto, al haberse efectuado la aludida reforma sin que hubieran mediado los noventa días a que se refiere el aludido artículo 105 de la Constitución Federal, se estima que violentó dicho mandamiento constitucional.

Finalmente, sostiene que el decreto impugnado transgrede lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Federal, por invasión de esferas competenciales, en relación con el nombramiento del fiscal especializado en delitos electorales; lo que a su vez es violatorio del citado artículo 105, fracción II, de la Ley Suprema, toda vez que no fue promulgado ni publicado al menos noventa días antes del inicio del proceso electoral.

7. Admisión y trámite. Por acuerdo de diecisiete de junio de dos mil trece, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 81/2013 y, por razón de turno, designó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.

8. Mediante proveído de misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación y dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

9. **Contestación de la demanda.** El síndico procurador del XX Ayuntamiento del Municipio de Mexicali, Baja California, al rendir su contestación, señaló lo siguiente:

a. Que el decreto impugnado pertenece a la materia electoral, puesto que se trata de la creación de la fiscalía especializada para conocer en forma exclusiva de los delitos electorales, por lo que la presente controversia constitucional resulta improcedente en términos de lo previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal; y, para ello, cita como apoyo la tesis aislada 1a. C/2010, sustentada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA NORMAS ELECTORALES, AUN CUANDO SU INCONSTITUCIONALIDAD PRETENDA SOSTENERSE EN ASPECTOS PRESUPUESTALES."

b. Que no existe controversia constitucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo de dicho Estado, por contar el Poder Legislativo con facultades expresas y porque en el presente asunto, debe observarse que el Congreso del Estado actuó con sujeción a la norma establecida en la fracción V del artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Baja California, de crear y suprimir empleos públicos.

c. Que la demanda promovida por el secretario de Gobierno en representación del Poder Ejecutivo, resulta improcedente, ya que en ningún caso en el precepto que invoca aquél, se le confiere tal representación legal con la que se ostenta; y, para ello, cita el artículo 19, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, en donde se estipulan las atribuciones que le corresponden a la Secretaría General de Gobierno, así como las jurisprudencias P./J. 84/2000 y P./J. 77/2001, sustentadas por este Tribunal Pleno, cuyos rubros, respectivamente, son los siguientes: "LEGITIMACIÓN PASIVA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CARECEN DE ELLA LOS ÓRGANOS SUBORDINADOS." y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE EVIDENCIA QUE CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA APLICABLE, NINGUNO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMPARECIERON A INTERPONERLA TIENE FACULTADES PARA REPRESENTAR AL ENTE PÚBLICO LEGITIMADO EN LA CAUSA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."

d. Finalmente, sostiene que, en todo caso, el decreto impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado; citando para ello, la diversa tesis jurisprudencial P./J. 48/2006, sustentada por este Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FISCALÍA CONTRA DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE NAYARIT. EL DECRETO 8592 EMITIDO POR EL CONGRESO LOCAL, QUE CREÓ AQUÉLLA, SE ENCUENTRA DEBIDAMENTE FUNDADO Y MOTIVADO."

10. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Baja California, al rendir su contestación, señaló, en síntesis, lo siguiente:

a. Que la aprobación del Dictamen 205 por parte de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, sobre las reformas y adiciones a la Constitución Local, se encuentra ajustada a derecho, ya que la Comisión Legislativa es la competente para ello.

b. Que en sesión plenaria de once de junio de dos mil trece, se aprobó el decreto de reforma a los numerales constitucionales locales señalados, por mayoría calificada de diecisiete votos, misma que es la votación requerida para reformas de esta índole.

c. Que el decreto en comento fue emitido conforme a derecho, en términos de lo previsto en los numerales 27, fracción I, 28 y 29 de la Constitución Política del Estado de Baja California.

d. Que en sesión extraordinaria de trece de junio de dos mil trece, se emitió la declaratoria de incorporación relativa a las reformas de los artículos 69 y 70 de la Constitución Política de Baja California, y que en esa misma fecha se aprobó la convocatoria pública para el nombramiento del fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales.

e. Que no le asiste la razón al actor, al señalar que el Congreso del Estado de Baja California, invade su esfera competencial al pretender que el nombramiento del fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales sea a través de dicho órgano legislativo.

f. Que el contenido del Decreto 342, en particular el cuarto párrafo del artículo 70, establece que el fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales, será nombrado por el Congreso del Estado, mediante un procedimiento de consulta pública en los términos, requisitos y condiciones que establecen las leyes, en el que durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto por una sola ocasión.

g. Que el objetivo del fiscal especializado para la Atención de Delitos Electorales, será la investigación y persecución de delitos electorales, con autonomía técnica y operativa, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio; sin embargo, se dispuso que la Fiscalía y la Procuraduría General de Justicia del Estado se coordinen para la investigación de los delitos electorales, con auxilio de peritos y técnicos, así como de la Policía Ministerial, por lo que se ordenó reformar también la Ley Orgánica de la Procuraduría General

de Justicia del Estado de Baja California y la Ley de la Policía Estatal Preventiva del Estado de Baja California.

h. Que con la creación de dicha fiscalía, se busca privilegiar la investigación de los delitos electorales y enfocarse de manera privilegiada a la ciudadanía; a la participación electoral; y, a la vigilancia de los derechos ciudadanos; asimismo, se consolida y fortalece la cultura de la legalidad en los comicios electorales estatales.

11. El síndico procurador del XX Ayuntamiento del Municipio de Ensenada, Baja California, al rendir su contestación, señaló lo siguiente:

a. Sostuvo que los hechos alegados por el poder actor no le eran propios, por lo que no podía afirmar ni negar algo al respecto, salvo que dicho Municipio aprobó la reforma a la Constitución Local el trece de junio de dos mil trece.

b. Que respecto de los conceptos de invalidez hechos valer por el poder actor, tampoco se pronunciaba, porque en ellos no se controvirtieron las intervenciones de los Municipios del Estado de Baja California en el proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado.

12. **Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República, al formular su opinión, manifestó, en lo esencial, lo siguiente:

a. Que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para sustanciar y resolver la presente controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, incisos h) e i), de la Constitución Federal.

b. Que en el caso se impugnan: el Decreto 342, mediante el cual se aprobó la adición de un segundo párrafo al artículo 69, la adición de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 70 y la reforma a los artículos 93 y 94 de la Constitución Política del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Estado el treinta de noviembre de dos mil doce; la declaratoria de incorporación emitida por el Congreso del Estado en sesión extraordinaria de trece de junio de dos mil trece, con motivo de la aprobación por la mayoría de los Ayuntamientos del decreto mencionado; y, la omisión de remitirlo para promulgación del gobernador del Estado.

c. Que en relación con el Decreto 342, la demanda es extemporánea, considerando la fecha de publicación de las normas, esto es, el treinta de

noviembre de dos mil doce; por lo que si la demanda se presentó hasta el catorce de junio de dos mil trece, resulta que ello aconteció fuera del plazo que concede la ley; asimismo, resalta que debido a que el actor ya había impugnado las normas atendiendo la fecha de su publicación, lo cual se formuló en la diversa controversia constitucional 124/2012, ante este Máximo Tribunal, ya no estaba en aptitud de controvertir dichas normas alegando su primer acto de aplicación; en todo caso, debieron combatirse mediante una ampliación de demanda en la citada controversia constitucional.

d. Que debe desestimarse la causal de improcedencia que hace valer el Municipio de Mexicali, Baja California, consistente en que la persona que compareció en representación del Poder Ejecutivo no está debidamente legitimada, conforme a lo manifestado en el apartado denominado "II. Legitimación procesal de la actora".

e. Estima de infundada la causal de improcedencia que hace valer el Municipio de Mexicali, Baja California, toda vez que no se cuestionan normas de carácter electoral, sino que se trata de una reforma a la Constitución Local, a través de la cual se crea una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, en esa entidad.

f. En las disposiciones del decreto impugnado, en cuanto a la designación del titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales, que éste será nombrado por el Congreso del Estado, no sólo constituye una subordinación del Poder Ejecutivo, por parte del Legislativo, sino que también es incongruente con el resto del diseño previsto en la Constitución de Baja California, y lo que es violatorio del artículo 116 de la Constitución Federal; esto mismo sirve para sostener la inconstitucionalidad de la convocatoria pública emitida por el Congreso del Estado en sesión extraordinaria de trece de junio de dos mil trece, publicada en el periódico "El Mexicano", acto emitido como parte de la aplicación de las normas que se prevé en la figura de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales.

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

13. Cierre de instrucción. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el veintidós de octubre de dos mil trece se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de ese mismo ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

III. Competencia

14. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, incisos h) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California.

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

IV. Precisión de los actos impugnados

15. Previamente a analizar los aspectos procesales de oportunidad y legitimación, es necesario fijar de manera precisa los actos cuya invalidez demanda el Poder Ejecutivo actor, de conformidad con lo sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 98/2009,¹ de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."

16. De acuerdo con la jurisprudencia citada, para fijar los actos o normas impugnadas en una controversia constitucional, este Alto Tribunal debe armonizar los datos de la demanda con la totalidad de la informa-

¹ El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985)

ción que se desprenda de las constancias de autos, de manera que se advierta la intención del promovente y se resuelva la litis constitucional efectivamente planteada.

17. Así, en el apartado primero de esta ejecutoria, se indicó que los actos impugnados por el Poder Ejecutivo actor, conforme al capítulo correspondiente de su escrito de demanda, consisten en:

a. El decreto mediante el cual se aprobó la reforma a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, así como del tercero transitorio del diverso Decreto Número 342 *–mediante el cual se aprobó la adición de un segundo párrafo al artículo 69; la adición de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 70; y la reforma a los artículos 93 y 94, todos de la Constitución Política de dicha entidad federativa–*; publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo de dicha entidad federativa el trece de junio de dos mil trece;

b. La declaratoria de incorporación del mencionado decreto, publicada en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California, el trece de junio de dos mil trece;

c. La omisión de promulgación de las citadas reformas constitucionales locales por parte del Poder Ejecutivo actor;

d. La convocatoria pública para la designación del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, emitida por el Congreso de Estado de Baja California, el trece de junio de dos mil trece, publicada el catorce de junio siguiente, en el periódico "El Mexicano"; y,

e. Todos los actos que se hayan realizado en aplicación del decreto impugnado.

18. Empero, del análisis de la demanda se desprende que el Poder Ejecutivo actor plantea la inconstitucionalidad del decreto impugnado dado que, tanto el procedimiento legislativo que le dio origen como el resultado del mismo, a su parecer, resultan violatorios del marco constitucional federal y local, por no haber seguido el trámite de reforma constitucional en los términos y formas adecuadas, además de invadir su esfera competencial.

19. Por tanto, este Alto Tribunal considera que los actos reclamados deben precisarse en:

a. El decreto de trece de junio de dos mil trece, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California en la misma fecha, así como el procedimiento legislativo que dio origen al citado decreto; y,

b. La convocatoria pública para la designación del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, emitida el trece de junio de dos mil trece por el Congreso de dicha entidad federativa, publicada el catorce de junio siguiente, en el periódico "El Mexicano".

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

V. Oportunidad

20. Procede examinar, si la demanda de controversia constitucional se presentó dentro del plazo legal, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente.

21. El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece:

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

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

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

22. Esto es, que en el caso de normas generales,² el referido artículo señala que el plazo para la presentación de la demanda transcurrirá del día siguiente a la fecha de su publicación o, según sea el caso, a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

23. En ese contexto, en relación con el decreto reclamado *–por el que se reformaron los artículos 69 y 70 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, así como del tercero transitorio del diverso Decreto Nú-*

² Al respecto, puede consultarse la tesis P./J. 65/2009, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1535, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. TRATÁNDOSE DE NORMAS GENERALES, AL ESTUDIARSE EN LA SENTENCIA LA OPORTUNIDAD EN LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA DEBERÁ ANALIZARSE SI LA IMPUGNACIÓN DE AQUÉLLAS SE HACE CON MOTIVO DE SU PUBLICACIÓN O DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN."

mero 342–, la fecha que deberá de tomarse en cuenta para hacer el cómputo de la presentación de la demanda es el trece de junio de dos mil trece, día en que se publicó el decreto impugnado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California.

24. En consecuencia, el plazo de treinta días previsto en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, respecto al decreto impugnado, transcurrió del catorce de junio –*día hábil siguiente al de la aprobación de declaratoria de incorporación*– al doce de agosto de dos mil trece, ya que deben descontarse los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio, seis, siete, trece y catorce de julio, tres, cuatro, diez y once de agosto de dos mil trece, por haber sido inhábiles, de conformidad con lo previsto en los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia,³ 159 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁴ así como del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil trece, por haber correspondido al primer periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, inhábiles, en términos del numeral 3o. de la citada ley orgánica, y del Acuerdo Número 2/2006, del Pleno de este Alto Tribunal.

25. Por tanto, si la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de junio de dos mil trece, es evidente que su presentación resulta oportuna.

26. A la misma conclusión se llegaría si se tomara en cuenta la fecha en que el Poder Ejecutivo actor se ostentó como sabedor del acto; ya que en el escrito de demanda, se señaló que se desconocía a ciencia cierta el contenido

³ "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

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

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

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

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

⁴ "Artículo 159. Los servidores públicos y empleados de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal, disfrutarán de dos periodos de vacaciones al año entre los periodos de sesiones a que se refieren los artículos 3o. y 7o de esta ley.

"Los funcionarios designados para cubrir los recesos disfrutarán de las correspondientes vacaciones dentro de los dos primeros meses siguientes al del periodo inmediato de sesiones."

"Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

del decreto impugnado, pero que fue hasta el trece de junio de la anualidad citada, que se tuvo noticia de que en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California se publicó el citado decreto reclamado;⁵ por tanto, el plazo para interponer la presente controversia transcurrió del catorce de junio –*día hábil siguiente al que se ostentó como sabedor el Poder Ejecutivo actor*– al doce de agosto de dos mil trece, ya que deben descontarse los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio, seis, siete, trece y catorce de julio, y tres, cuatro, diez y once de agosto de dos mil trece, así como del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil trece, por haber correspondido al primer periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, inhábiles, de conformidad con las normas legales y reglamentarias, *supra* citadas.

27. Asimismo, para el caso de actos, el artículo *supra transcrito* señala que el plazo para la presentación de la demanda transcurrirá del día siguiente a la fecha al que conforme a la ley del propio acto surta efectos o, según sea el caso, a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que el actor se ostente sabedor de aquéllos.

28. Dicho lo anterior, se tiene que en relación con la convocatoria pública para la designación del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California, al ser un acto del Poder Legislativo de aquella entidad federativa, la fecha que deberá tomarse en cuenta para hacer el cómputo de la presentación de la demanda es el catorce de junio de dos mil trece, día en que el Poder Ejecutivo actor se ostentó como sabedor del acto; ya que en el escrito de demanda, se señaló que fue el catorce de junio de la anualidad citada, que se tuvo noticia de que en el periódico "El Mexicano", se publicó el referido acto reclamado.⁶

29. En consecuencia, el plazo de treinta días previsto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, respecto a la convocatoria impugnada, transcurrió del diecisiete de junio –*día hábil siguiente al de la publicación de la convocatoria pública*– al trece de agosto de dos mil trece, ya que deben descontarse los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio, seis, siete, trece y catorce de julio, y tres, cuatro, diez y once de agosto de dos mil trece, así como del dieciséis al treinta y uno de julio de dos mil trece, por haber correspondido al primer periodo de receso de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, inhábiles, de conformidad con las normas legales y reglamentarias, *supra* citadas.

⁵ Véase, el escrito de demanda, hojas 5 a 12 del cuaderno de la controversia constitucional 81/2013.

⁶ Ídem.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado V.

30. Por tanto, si la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de junio de dos mil trece, es evidente que su presentación resulta oportuna, puesto que se efectuó aun antes de que iniciara el plazo, siendo aplicable para ello, lo sustentado por este Alto Tribunal en la jurisprudencia P./J. 114/2010,⁷ cuyos rubro y texto son los siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES EXTEMPORÁNEA AUN CUANDO SE PRESENTE EL MISMO DÍA EN QUE EL PROMOVENTE TENGA CONOCIMIENTO, SE OSTENTE SABEDOR O HUBIERE SIDO NOTIFICADO RESPECTO DEL ACTO, O BIEN, SE PUBLIQUE LA NORMA O SE PRODUZCA SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN.—Conforme al artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la controversia constitucional puede interponerse, tratándose de actos, dentro del plazo de 30 días contados a partir del siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de ellos; mientras que tratándose de normas generales, el plazo será de 30 días contados a partir del siguiente a la fecha de su publicación o del siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; sin embargo, si dicho medio de control constitucional se interpone antes de que inicie dicho plazo para hacerlo, es decir, el mismo día en que el promovente hubiere tenido conocimiento, se ostente sabedor, o sea notificado del acto, o bien, se publique la norma o se produzca su primer acto de aplicación, su presentación no resulta extemporánea, toda vez que el citado numeral sólo pretende que el aludido medio de control no se haga valer después de concluido el plazo, pero no impide que pueda presentarse antes de que inicie, máxime que no existe disposición legal que lo prohíba expresamente, ni que señale que por ello sea extemporánea su interposición."

VI. Legitimación

31. **Legitimación activa.** Se procede a analizar la legitimación de quien ejercita la acción de controversia constitucional.

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXXIII, enero de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 114/2010, página 2811, registro digital: 163193.

32. Conforme a lo dispuesto en el artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁸ el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rijan, estén facultados para representarlos; además, se presumirá, en todo caso, que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

33. En la presente controversia constitucional, promovió la demanda el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, por conducto de Francisco Antonio García Burgos, en su carácter de secretario general de Gobierno de dicha entidad federativa, carácter que acreditó con la copia certificada de su nombramiento que obra a foja ciento dos de autos, del que se advierte que se le designó en el puesto de secretario general de Gobierno adscrito a la Secretaría General de Gobierno con la categoría de confianza.

34. De acuerdo con la constancia reseñada, el secretario general de Gobierno se encuentra facultado para representar al Poder Ejecutivo Estatal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52, fracción III, de la Constitución Local,⁹ en relación con las fracciones XXII y XXIII del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California;¹⁰ por tanto, tiene legitimación procesal para promover la presente controversia constitucional.

35. **Legitimación pasiva.** Por acuerdo de diecisiete de junio de dos mil trece, se reconoció el carácter de autoridades demandadas en este procedimiento al Poder Legislativo y a los Municipios de Mexicali, Tijuana, Ensenada,

⁸ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

⁹ "Artículo 52. Son atribuciones (sic) del secretario de Gobierno:

"...

"III. Las demás que le confiera la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California."

¹⁰ "Artículo 19. A la Secretaría General de Gobierno, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"XXII. Ejercer la representación legal del Estado, en el ámbito que corresponde al Poder Ejecutivo Estatal;

"XXIII. Asistir y representar legalmente al Poder Ejecutivo del Estado, en las acciones y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sic)."

Tecate y Playas de Rosarito, todos del Estado de Baja California, en su calidad de Poder Constituyente de dicha entidad federativa.

36. Estos órganos jurídicos cuentan con legitimación pasiva en la causa para comparecer a juicio, en términos de lo previsto en los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, de los cuales se advierte que tendrán el carácter de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, quienes deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente se encuentren facultados para representarlos; por lo que en el caso, tienen esa legitimación el Poder Legislativo y los Municipios de Mexicali, Tijuana, Ensenada, Tecate y Playas de Rosarito, todos del Estado de Baja California, en su calidad de Poder Constituyente de dicha entidad federativa, porque aprobaron y expidieron, respectivamente, el decreto impugnado.

37. El Poder Legislativo del Estado de Baja California fue representado por Gregorio Carranza Hernández y Marco Antonio Vizcarra Calderón, en su carácter de presidente y secretario, respectivamente, de la Mesa Directiva de la XX Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, según lo acreditaron con las documentales que obran en este expediente,¹¹ de las que se observa que fueron designados con dicho carácter para el tercer periodo ordinario del tercer año de ejercicio constitucional, comprendido del uno de junio al treinta de septiembre de dos mil trece. Luego, si de acuerdo con lo previsto en el artículo 38, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California,¹² corresponde al presidente y secretario de la mesa directiva la representación legal del Poder Legislativo de esa entidad federativa, es claro que las personas que comparecieron en su representación en la presente controversia, se encuentran legitimadas para ello.

38. Por su parte, el Municipio de Mexicali, Baja California, fue representado por César Alfredo Ascolani Cuevas, en su carácter de síndico procurador, quien acreditó su personalidad con la copia certificada del bando solemne publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de noviembre de dos mil diez.¹³ Entonces, si en términos de lo previsto en los

¹¹ Véanse hojas doscientos veintiocho a doscientos treinta y ocho del cuaderno de esta controversia constitucional.

¹² "Artículo 38. Al órgano de gobierno, denominado mesa directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."

¹³ Véanse hojas ciento setenta y cinco a ciento ochenta y nueve del cuaderno de esta controversia constitucional.

artículos 6, segundo párrafo, y 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California;¹⁴ y 8o., fracción I, del Reglamento Interior del Ayuntamiento de Mexicali, Baja California,¹⁵ corresponde al síndico procurador del Municipio de Mexicali, Baja California, la representación jurídica de dicho órgano en los asuntos litigiosos, es evidente que se encuentra legitimado para tal efecto.

39. En suma, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Poder Legislativo y el síndico procurador del Municipio de Mexicali, ambos del Estado de Baja California, cuentan con legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que a ellos se les imputa el acto impugnado y ha quedado demostrado que los funcionarios que comparecen cuentan con facultades para representar a dicho Poder y Municipio, respectivamente.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VI.

VII. Causas de improcedencia

40. El Municipio de Mexicali, Baja California, sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente, pues se trata de la materia electoral, por lo que, en términos de lo previsto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia la Nación carece de competencia para conocer de ella.

41. Lo anterior resulta infundado, porque no es cierto que la presente controversia sea de naturaleza electoral, ya que si bien se impugnó

¹⁴ "Artículo 6. ...

"El reglamento mediante el cual se otorguen facultades de representación legal y poderes, o el acuerdo del Ayuntamiento que las contenga, debidamente certificado por el secretario fedatario municipal y publicado en el Periódico Oficial del Estado, tendrá en todo caso la naturaleza de documento público en los procedimientos administrativos y judiciales."

"Artículo 8. Del síndico procurador.—El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales y en las negociaciones relativas a la hacienda municipal pudiendo nombrar apoderado legal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue."

"..."

¹⁵ "Artículo 8. Atribuciones del síndico procurador.—El síndico procurador tendrá a su cargo la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, así como la función de contraloría interna, por lo que tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales y en las negociaciones relativas a la hacienda municipal, asimismo para asistir al Congreso del Estado en todos aquellos asuntos concernientes al régimen municipal, pudiendo nombrar apoderado legal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue."

el Decreto mediante el cual se aprobó la reforma y adición a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política de dicha entidad; así como el tercero transitorio del diverso Decreto Número 342 *–mediante el cual se aprobó la adición de un segundo párrafo al artículo 69; la adición de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 70; y, la reforma a los artículos 93 y 94, todos de la Constitución Política de dicha entidad federativa–*; a través del cual, el Congreso del Estado de Baja California determinó que la persecución de los delitos en materia electoral se encargara de manera exclusiva a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, dotándola de autonomía técnica y operativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente del diverso órgano estatal encargado de la persecución de los delitos en general, esto es, del Ministerio Público de aquella entidad; ello en modo alguno supone que se trate de actos de naturaleza electoral.

42. Lo anterior es así, pues de conformidad con lo sustentado por este Tribunal Pleno en la diversa controversia constitucional 99/2004, resuelta por unanimidad de once votos, en sesión de nueve de enero de dos mil seis, la labor de las procuradurías o fiscalías de justicia en materia electoral, no influye directa o indirectamente en el desarrollo y resultado de las elecciones, ya que las sanciones penales tienen primordialmente efectos punitivos o represivos, no correctivos o invalidantes, como ocurre con otros medios de impugnación y las nulidades en materia electoral; de ahí que no le asista la razón al Municipio citado.

43. Asimismo, dicho Municipio sostiene que la presente controversia constitucional también es improcedente, porque el secretario de Gobierno del Estado de Baja California, quien promovió la demanda en nombre del Poder Ejecutivo de dicha entidad, carece de facultades para ello.

44. Lo anterior también resulta infundado, porque tal como se acreditó en el apartado sexto de esta ejecutoria, el mencionado secretario de Gobierno del Estado cuenta con legitimación activa para denunciar la presente controversia constitucional, ya que en términos de lo previsto en el artículo 52, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en relación con las fracciones XXII y XXIII del numeral 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California *–supra transcritos–*; se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional; de ahí que deba desestimarse lo alegado por dicho Municipio.

45. El citado Municipio aduce una causal de improcedencia más, esto es, que el actor carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, en virtud de que los actos impugnados no afectan en

forma alguna las atribuciones conferidas al gobernador constitucional del Estado, ni tampoco inciden en su facultad para decidir sobre el funcionamiento de la administración gubernamental en esa entidad, por lo que no existe materia en la presente controversia, ya que no se actualiza algún agravio o perjuicio en contra de aquél, al no vulnerarse su esfera competencial.

46. Procede desestimar los argumentos precisados, en virtud de que la determinación de si la norma impugnada incide o no en alguna facultad del Poder Ejecutivo Estatal y, por ende, si vulnera o no su esfera competencial, constituye una cuestión propia del análisis de fondo del asunto, a la luz de los conceptos de invalidez planteados y, por tanto, no puede ser materia de la procedencia o improcedencia de la acción; además de que, como lo ha sostenido este Alto Tribunal en reiteradas ocasiones, la normatividad constitucional tiende a preservar no sólo la esfera competencial de los sujetos previstos en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, sino también el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de aquéllos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Norma Fundamental, por lo que tales cuestiones también son objeto de estudio en este medio de control constitucional.

47. Son aplicables a lo anterior, en lo conducente, las jurisprudencias P./J. 92/99¹⁶ y P./J. 112/2001,¹⁷ sustentadas por este Tribunal Pleno, cuyos rubros y textos, respectivamente, son los siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA

¹⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, tesis P./J. 92/99, página 710, registro digital: 193266.

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XIV, septiembre de 2001, tesis P./J. 112/2001, página 881, registro digital: 188857.

DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.—Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación."

48. Asimismo, no pasa desapercibido para este Alto Tribunal, que el procurador general de la República, en el oficio PGR/623/2013, de dieciocho de octubre de dos mil trece, sostiene que la presente controversia constitucional resulta extemporánea, sólo respecto del Decreto Número 342, ya que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el treinta de noviembre de dos mil doce; sin embargo, ello debe desestimarse, puesto que el Poder Ejecutivo de aquella entidad no señala como acto reclamado el Decreto Número 342 citado, sino el diverso Decreto mediante el cual se aprobó la reforma a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política de dicha entidad federativa, así como del tercero transitorio del diverso Decreto Número 342 *—mediante el cual se aprobó la adición de un segundo párrafo al artículo 69; la adición de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 70; y, la reforma a los artículos 93 y 94, todos de la Constitución Política de dicha entidad federativa—*, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California, el trece de junio de dos mil trece.¹⁸

49. En esa tesitura, procede desestimar la extemporaneidad hecha valer por el procurador general de la República, pues es evidente que su planteamiento parte de una premisa errónea, al sostener que el poder actor demandó la

¹⁸ Cabe recordar que el Decreto Número 342, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el treinta de noviembre de dos mil doce, se encuentra impugnado por parte del Poder Ejecutivo de dicha entidad en la diversa controversia constitucional 124/2012.

constitucionalidad, entre otros, del Decreto Número 342, del Estado de Baja California, pues ello no ocurrió así; máxime que, en todo caso, si bien los preceptos constitucionales locales reformados y adicionados mediante el citado Decreto 342, ya regulaban, en su texto anterior, la creación de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, así como la designación de su titular, lo cierto es que la reforma aprobada de dichos numerales mediante el decreto publicado el trece de junio de dos mil trece modificó sustancialmente su contenido y, por ende, constituye un nuevo acto legislativo, por lo que no era procedente su impugnación mediante ampliación de demanda en la diversa controversia constitucional 124/2012, del índice de este Alto Tribunal.

50. Apoya a la consideración anterior, por las razones jurídicas que la informan, la jurisprudencia P./J. 51/2011 (9a.),¹⁹ sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO NÚMERO 525 PUBLICADO EL 5 DE DICIEMBRE DE 2007 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS, MEDIANTE EL CUAL SE REFORMÓ EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE ESA ENTIDAD, CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE LA OPORTUNIDAD DE SU IMPUGNACIÓN. Si bien es cierto que el referido precepto ya regulaba, en su texto anterior a la entrada en vigor del citado decreto, que ante la falta de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de un Ayuntamiento serían aplicables los aprobados para el ejercicio fiscal anterior hasta en tanto no se aprobaran los correspondientes, también lo es que la reforma al artículo 32 de la Constitución Política del Estado de Morelos resulta ser de naturaleza esencial, en tanto que modificó sustancialmente su contenido y, por ende, constituye un nuevo acto legislativo, cuya impugnación resulta oportuna dentro del plazo de treinta días contado a partir del día siguiente a su publicación o a su primer acto de aplicación, en términos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

51. Finalmente, es necesario señalar que tampoco pasa desapercibido para este Alto Tribunal que el decreto impugnado no fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, sino sólo en el medio de difusión oficial del Poder Legislativo de aquella entidad, esto es, en la Gaceta Parlamen-

¹⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materia constitucional, tesis P./J. 51/2011 (9a.), página 281, registro digital: 160924.

taria del Congreso del Estado de Baja California; ello, porque así lo determinó dicho órgano legislativo, pues en el artículo segundo transitorio del Dictamen Número 205 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, sostuvo que: "*Las presentes reformas entrarán en vigor una vez que se realice por el Poder Legislativo la declaratoria de incorporación, respectiva y se publique en la Gaceta Parlamentaria, órgano informativo oficial del Congreso del Estado.*"

52. En ese orden de ideas, este Máximo Tribunal estima que, si bien, en principio, podría argumentarse que el decreto impugnado, al no haber sido publicado en el medio de difusión oficial del Estado de Baja California –Periódico Oficial del Estado de Baja California–,²⁰ no ha alcanzado definitividad alguna,²¹ por lo que procedería sobreseer en la especie; lo cierto es que esa es

²⁰ De conformidad con lo previsto en los artículos 1, 2, 3, 4 y 4 BIS de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California; así como por lo sustentado por este Alto Tribunal en la tesis aislada P. LIV/2009, «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 16», cuyos rubro y texto son los siguientes: "PROCESO LEGISLATIVO. LA AUSENCIA DE LA EXPRESIÓN 'ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA' EN EL ENCABEZADO DEL PERIÓDICO OFICIAL DE 2 DE FEBRERO DE 2007, QUE CONTIENE EL DECRETO 274 DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL, NO TRASCIENDE AL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA NI AFECTA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA PUBLICACIÓN.—La publicidad de leyes y demás ordenamientos jurídicos constituye un medio para dar certeza jurídica a los gobernados y entes de gobierno de conocer con precisión y oportunidad las modificaciones al ámbito legal, lo que conlleva a que el contenido de tales normas deba difundirse a través de un periódico estatal con alcance general —ya que de nada sirve la publicación si las personas y autoridades no tienen acceso a ella—, cuyo documento o medio empleado sea fácilmente identificado como 'periódico oficial', que no pueda confundirse con otros instrumentos informativos no sólo privados sino también gubernamentales, ya que la palabra 'oficial' implica que tiene autenticidad, que emana de una autoridad derivada del Estado y que es el único en que pueden publicarse las normas generales para su debida aplicación y observancia. En ese tenor, la ausencia de la expresión 'Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Baja California' en el encabezado del Periódico Oficial de 2 de febrero de 2007, que contiene el Decreto 274 de reformas a la Constitución de esa entidad federativa, no trasciende al principio de certeza jurídica que debe imperar en toda publicación oficial, ni afecta la validez constitucional de ésta, porque aun ante la falta de ese elemento, exigido en el artículo 5 de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, es posible concluir que se trata de un 'periódico oficial' en tanto que el encabezado tiene ese nombre en fiel cumplimiento al inciso a), primera parte, del indicado precepto legal, situación de la que se infiere que emana de un órgano del propio Estado; incluso, cumple con los restantes requisitos mínimos de seguridad jurídica porque además de especificar el tomo, la fecha, el número de publicación y el índice del contenido, incluye la leyenda 'Las leyes y demás disposiciones obligan por el solo hecho de publicarse en este periódico.'"

²¹ De conformidad con lo sustentado por este Alto Tribunal en las jurisprudencias P./J. 129/2001, P./J. 130/2001 y P./J. 67/2003, cuyos rubros y textos, respectivamente, son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.—Si se toma en consideración, por un lado, que los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una

una de las cuestiones torales a resolverse en el presente medio de control constitucional, esto es, si la modificación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, surte efectos sólo con el decreto de incorporación conducente y su publicación, en todo caso, en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de dicha entidad federativa, o bien, si dicha publicación debe tener verificativo en el periódico oficial de referencia; de ahí que, lo

unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no es posible jurídicamente impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la emisión de la norma general, y por otro, que tratándose de controversias constitucionales, el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la impugnación de actos en esa vía puede llevarse a cabo dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él, resulta inconcuso que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general emanada de dicho procedimiento, porque es en ese momento cuando los mencionados actos adquieren definitividad."; "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO EN LA DEMANDA SÓLO SE IMPUGNAN LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA GENERAL QUE NO HA SIDO PUBLICADA, DEBE DESECHARSE POR EXISTIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la impugnación de actos en vía de controversia constitucional sólo puede llevarse a cabo dentro de los treinta días, contados a partir del día siguiente: a) al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación del acto que se reclame; b) al en que se haya tenido conocimiento de éste; o, c) al en que el actor se ostente sabedor de él. En congruencia con lo anterior, si en la demanda de controversia constitucional sólo se impugnan actos del procedimiento legislativo que dio origen a una norma general que no ha sido publicada, es claro que debe desecharse al existir un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, en términos del artículo 25 de la ley citada, ya que para poder impugnar tales actos, es requisito indispensable que dicha norma esté publicada, porque es hasta ese momento en que los actos que integran el procedimiento legislativo adquieren definitividad."; y, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA UN DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE NO HA SIDO PROMULGADO NI PUBLICADO.—Si en la demanda de controversia constitucional se impugna el decreto legislativo del presupuesto de egresos para un ejercicio fiscal que aún no ha sido promulgado ni publicado, debe considerarse actualizada la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el decreto del presupuesto de egresos constituye un acto formalmente legislativo que se encuentra sujeto a las diversas etapas que componen el procedimiento que le da origen y con el que conforma una unidad indisoluble, de tal forma que su impugnación sólo puede realizarse a partir de que concluye dicho procedimiento con su promulgación y publicación porque es hasta ese momento cuando adquiere definitividad, constituyendo su publicación el conocimiento del acto para efectos del cómputo del término para la promoción de la controversia constitucional, conforme al artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria citada y, por tanto, el plazo para la promoción de la controversia constitucional será de treinta días contados a partir del día siguiente a su publicación."; así como la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2012 (10a.), de la Primera Sala de esta

procedente sea emprender su estudio en el fondo del asunto, de conformidad con lo sustentado por este Pleno en las jurisprudencias P./J. 92/99 y P./J. 112/2001, *supra* transcritas.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VII.

53. No existiendo alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento que aleguen las partes, ni alguno que de oficio se advierta, se procede al estudio de fondo del asunto.

VIII. Estudio de fondo

54. En la presente controversia constitucional, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California demanda, a través de sus conceptos de invalidez, la inconstitucionalidad del decreto de trece de junio de dos mil trece, por medio del cual se reformaron los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; así como del tercero transitorio del diverso Decreto Número 342; pues considera que tanto el procedimiento legislativo que le dio origen, así como el contenido del mismo, transgreden lo previsto en los diversos numerales 14, 16, 39, 40, 41, 49 y 116 de la Constitución Federal y 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 49, 52 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; asimismo, sostiene que el Congreso Estatal carece de facultades para dividir las funciones de persecución de los delitos encargada al Ministerio Público, al crear y regular la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, así como establecer el procedimiento para designar a su titular, por corresponder dicha

Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubro y texto son los siguientes: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. MOMENTOS EN QUE PUEDEN IMPUGNARSE LOS ACTOS QUE LO INTEGRAN TRATÁNDOSE DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL O UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.—En la jurisprudencia P./J. 35/2004, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.', el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que en la acción de inconstitucionalidad los actos integrantes del procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general resultante, por lo que es improcedente impugnar individualmente cada fase de éste, pues no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través de su análisis conjunto con motivo de la publicación de la norma, porque es hasta ese momento cuando los actos adquieren definitividad. Ahora bien, a diferencia de lo anterior, en la controversia constitucional las fases del procedimiento legislativo pueden reclamarse sin que pueda alegarse falta de definitividad, ya que en este medio de control no hay limitación a la impugnación de normas generales, lo que permite atacar actos concretos que integran cada una de las fases del procedimiento legislativo, siempre que lo hagan los poderes legitimados por el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y éstos aleguen una transgresión a su ámbito constitucional de competencias asignado."

atribución al Poder Ejecutivo, en términos de lo establecido en la Constitución Local y en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; así como que la reforma contenida en el decreto impugnado carece de fundamentación y motivación.

55. En efecto, en el primer concepto de invalidez, el gobernador de aquella entidad sostiene que el Congreso Estatal carece de facultades para dividir las funciones de persecución de los delitos encargada al Ministerio Público, al crear y regular la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, así como establecer el procedimiento para designar a su titular, por corresponder dicha atribución al Poder Ejecutivo, en términos de la Constitución Local y de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; así como, que la reforma contenida en el decreto impugnado carece de fundamentación y motivación, con lo que se violaron los artículos 14, 16, 41 y 116 de la Constitución Federal; además, de que no se promulgó ni se publicó por el Ejecutivo Estatal.

56. En el segundo motivo, afirma que el decreto impugnado es violatorio de los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 49, 52 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; 160, 161, 162, 163 y 164 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California; y, 2, 17, 19 y 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, ya que las autoridades estatales deben respetar los procedimientos formales y materiales para la creación, reforma y adición de la Ley Suprema de aquella entidad, pues en términos de los preceptos citados, la iniciativa y formación de las leyes y decretos debe culminar con la promulgación y publicación de tales por parte del Poder Ejecutivo Local, así como, en su caso, de los titulares de las Secretarías Estatales que tengan injerencia en el ramo, pues, de lo contrario, dichas normas no se apegarían al proceso de creación y, por ende, no serían obligatorias para sus destinatarios; salvo el caso de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, en términos de lo señalado en el artículo 34, inciso H), de la Ley Suprema de dicha entidad.

57. Finalmente, en el tercer concepto de invalidez aduce que el decreto impugnado es violatorio del marco constitucional y legal que rige en aquella entidad, porque transgrede el principio de división de poderes, al otorgar al Poder Legislativo demandado la facultad de nombrar a un fiscal especializado para delitos electorales, quien, al realizar sus funciones *–persecución de delitos en materia electoral–*, por los vicios constitucionales de su designación, influiría en el proceso electoral; por tanto, al haberse efectuado la aludida

reforma sin que hubieran mediado los noventa días a que se refiere el aludido artículo 105 de la Constitución Federal, se estima que violentó tal prohibición.

58. Precisado lo anterior, en primer término, por cuestión de método, se procederá al estudio de los argumentos tendentes a evidenciar que el decreto impugnado, así como el procedimiento legislativo que le dio origen, al no haber sido publicado en el medio de difusión oficial del Estado de Baja California, es violatorio de los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49 y 116 de la Constitución Federal y 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 49, 52 y 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

59. Esto es, el problema a dilucidar consiste, esencialmente, en si la reforma y/o modificación de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, surte efectos sólo con el decreto de incorporación conducente y su publicación, en todo caso, en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de dicha entidad federativa o, si para ello es necesario, imperativamente, que la publicidad de dicha reforma tenga verificativo en el Periódico Oficial del Estado de Baja California.

60. Por tanto, para estar en posibilidad de resolver la cuestión planteada, es necesario efectuar el análisis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, en relación con la reforma de ésta y de las leyes estatales emanadas del Congreso de aquella entidad federativa; no sin antes señalar que, en términos de lo previsto en los artículos 39, 40, 41, 49 y 116 de la Constitución Federal, en lo que interesa, es posible concluir que cada una de las partes de la Federación se erige como una entidad soberana y autónoma; que en el ámbito estatal cada una de las partes de la Federación deberá ejercer el poder público a través de la división de funciones que el Pacto Federal dispone, pero podrá organizarse de la forma que estime más conveniente a sus condiciones y siguiendo los lineamientos que marca la Carta Magna; sin que deba reproducirse o adoptarse, de manera idéntica, el modelo federal.

61. Por tanto, a nivel estatal, las entidades de la Federación únicamente se encuentran obligadas a respetar el principio de división de poderes *–porque así lo establece la Norma Fundamental–*, sin que esta situación implique, en lo que se refiere a la materia de la controversia, que deban reproducir, en sus respectivos órdenes jurídicos, los estándares que se establecen a nivel federal; por tanto, la soberanía que la Constitución Federal confiere a cada una de las entidades federativas, se refleja en la libertad para configurar las leyes que las rigen; sin que el modelo federal deba ser replicado necesariamente en las prácticas legislativas ordinarias ni en el proceso legislativo local.

62. En esa tesitura, corresponde a la propia Ley Suprema Local del Estado de Baja California establecer el procedimiento de su reforma y/o modificación, así como el de las leyes estatales emanadas del Congreso de aquella entidad federativa, por ser un aspecto inherente a su soberanía estatal.

63. Por tanto, lo procedente es analizar el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 112. Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias (sic) partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

"Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

"Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a referéndum, de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.

"Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba de incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite."

64. Del precepto anterior se advierte, medularmente, que el procedimiento para reformar y/o adicionar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, debe ceñirse a la iniciativa aprobada por dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo de aquella entidad federativa, así como de la mayoría de los Ayuntamientos que conforman dicho Estado, a menos de que, pasado un mes de haberse enviado dicha reforma para su votación a los Ayuntamientos, éstos no hubieren remitido el resultado, ésta se entenderá en sentido positivo.

65. Asimismo, establece que cualquier reforma y/o adición a dicha Norma Suprema Estatal será incorporada al texto de la Constitución mediante declaratoria, con lo que se entenderá que ha concluido el procedimiento de reforma y/o adición, sin que se haga mención expresa a la necesidad de algún otro trámite, como, por ejemplo, su publicación.

66. En cambio, la normas estatales, siguen el procedimiento de reforma y/o adición previsto en los artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; esto es, siguen el trámite de iniciativa, discusión, aprobación, sanción y publicación, en el que participan los sujetos legitimados para presentar iniciativas, es decir, los diputados del Congreso del Estado de Baja California, el gobernador, el Tribunal Superior de Justicia en ciertos asuntos, los Ayuntamientos, el Instituto Estatal Electoral en ciertos temas, y los ciudadanos residentes en el Estado, en los términos que fije la ley.

67. Dichos preceptos estatales, establecen lo siguiente:

"Artículo 28. La iniciativa de las leyes y decretos corresponde:

"I. A los diputados;

"II. Al gobernador;

"III. Al tribunal superior en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia; así como al Tribunal de Justicia Electoral en asuntos inherentes a la materia electoral;

"IV. A los Ayuntamientos.

"V. Al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral; y

"VI. A los ciudadanos residentes en el Estado, en los términos que establezca la ley."

"Artículo 29. Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites siguientes:

"I. Dictamen de comisiones;

"II. Discusión;

"III. Votación."

"Artículo 30. Las comisiones de dictamen legislativo anunciarán al Ejecutivo del Estado, cuando menos con cinco días de anticipación, la fecha de la sesión cuando haya de discutirse un proyecto, a fin de que pueda enviar un representante que, sin voto tome parte en los trabajos. Reforma

"El mismo procedimiento se seguirá con:

"I. El Poder Judicial, cuando la iniciativa se refiere a asuntos relativos a la organización, funcionamiento y competencia del ramo de la administración de justicia; y

"II. Los Ayuntamientos, cuando la iniciativa se refiera a los asuntos de carácter municipal, en los términos de esta Constitución."

"Artículo 31. En los casos de urgencia notoria calificada por mayoría de votos, de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos."

"Artículo 32. Desechada una iniciativa no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

"En la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación."

"Artículo 33. Las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, salvo lo previsto en el artículo 34 de esta Constitución.

"Si la ley no fija el día en que deba comenzar a observarse, será obligatoria en todo el Estado tres días después de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

"Artículo 34. Si el Ejecutivo juzga conveniente hacer observaciones a un proyecto aprobado por el Congreso, podrá negarle su sanción y devolverlo con sus observaciones a este poder dentro de los quince días siguientes a aquel en que se le haga saber, o para que tomadas en consideración, se examine y se discuta de nuevo. Reforma

"A. Se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto que no se devuelva con observaciones al Congreso dentro de los mencionados términos. Vencido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo dispondrá de diez días para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo

plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente del Congreso ordenará dentro de los quince días siguientes su publicación en el Periódico Oficial del Estado, sin que se requiera refrendo.

"B. El proyecto de decreto o de ley al que se hubieren hecho observaciones, será promulgado y publicado si el Congreso en un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a que reciba las observaciones, vuelve a aprobarlo por dos tercios del número total de sus miembros. Vencido este plazo, se tendrá por no ratificado el proyecto de que se trate.

"Los proyectos de decreto o de ley que hubieren sido objetados por el Ejecutivo, conforme a esta Constitución, y que hayan sido ratificados por el Congreso en el plazo indicado en el párrafo anterior, deberán ser promulgados y publicados en un término que no exceda de cinco días, contados a partir de la fecha en que hayan sido remitidos nuevamente al Ejecutivo.

"C. Los proyectos de ley y los decretos aprobados por el Congreso, se remitirán al Ejecutivo firmados por el presidente y el secretario del Congreso, en un plazo máximo de diez días a su aprobación. En un plazo similar, se deberán remitir a los Ayuntamientos, las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución, que haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias partes del número total de diputados, para los efectos previstos en el artículo 112 de esta Constitución.

"Las leyes, ordenamientos y disposiciones de observancia general que hayan sido aprobados por el Congreso del Estado y sancionadas por el Ejecutivo deberán ser promulgados y publicados en el Periódico Oficial del Estado.

"D. Si los reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general, no fijan el día en que deben comenzar a observarse, serán obligatorias tres días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"E. Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a referéndum, conforme lo disponga la ley.

"F. Los asuntos que sean materia de acuerdo, se sujetarán a los trámites que fije la ley.

"G. El gobernador del Estado no podrá hacer observaciones sobre los decretos que manden abrir o cerrar sesiones del Congreso, los emitidos por éste cuando actúe en funciones de jurado de sentencia y las reformas constitucionales aprobadas en los términos del artículo 112 de esta Constitución.

"H. El Congreso del Estado tendrá facultades plenas para expedir, reformar, adicionar o abrogar la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta ley o las reformas a la misma no podrán ser sujetas a observaciones, ni necesitarán de sanción, promulgación y publicación del Ejecutivo del Estado para tener vigencia."

"Artículo 35. Cuando en esta Constitución o en la ley, se señale que una atribución que ejerza el Congreso del Estado debe ser aprobada por mayoría calificada o por dos terceras partes de sus integrantes, se entenderá que se requieren por lo menos diecisiete votos de los diputados."

68. En ese contexto, el procedimiento de reforma de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y de las leyes de dicha entidad federativa, no tienen el mismo origen ni tramitación, por tanto, es evidente que las reformas, modificaciones y/o adiciones a la Ley Suprema Estatal siguen un procedimiento especial, el cual debe culminar con la incorporación al texto constitucional, en términos de lo previsto en el artículo 112 *supra* transcrito.

69. Consecuentemente, al haberse agotado el procedimiento previsto en el artículo 112, puede afirmarse que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California ha sido reformada, sin la necesidad de llevar a cabo trámite ulterior alguno; sin embargo, con miras a que la citada reforma y/o adición a la Ley Suprema Estatal se autentique en relación con sus destinatarios –*los gobernados y los órganos del Estado de Baja California*–, se requiere que se publique en un medio de difusión fehaciente.²²

²² Se afirma lo anterior, ya que la publicación de un decreto de reformas constitucionales es, en primer lugar, una garantía objetiva del propio ordenamiento, destinada a fijar de forma auténtica y permanente el contenido de una norma y, en segundo, de garantizar, en consecuencia, la seguridad y certeza jurídica de sus destinatarios; ello, en términos de la tesis aislada 1a. XXVII/2004, sustentada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –*en lo conducente*–, cuyos rubro, texto y datos de localización son los siguientes: "REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO REQUIEREN DE *VACATIO LEGIS* Y ANTE LA AUSENCIA DE DISPOSICIÓN EXPRESA SOBRE SU FECHA DE ENTRADA EN VIGOR, DEBE ESTARSE A LA DE SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, SALVO QUE POR SU CONTENIDO NO SEAN EXIGIBLES DE MANERA INMEDIATA.—Para que una reforma constitucional tenga tal carácter, basta con incorporarla al texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en el procedimiento establecido en su artículo 135, de manera que para autentificarla en relación con sus destinatarios –*los gobernados y los órganos del Estado*–, se requiere su publicación en un medio fehaciente, lo cual se logra con la inserción del decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación; esto es, una vez satisfecho el procedimiento establecido en el citado precepto

70. En esa tesitura, ahora procede analizar si la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California es un medio de publicación fehaciente, suficiente para tener por cumplimentado el requisito de publicación –como se ordenó en el artículo segundo transitorio del decreto impugnado– o, si bien, como lo argumenta el Poder Ejecutivo actor, es necesario que tal publicidad deba efectuarse en el medio de difusión oficial del Estado de Baja California, esto es, en el periódico oficial de dicha entidad federativa.

71. El artículo segundo transitorio del decreto impugnado, es del tenor literal siguiente:

"Segundo. Las presentes reformas entraran en vigor una vez que se realice por el Poder Legislativo la declaratoria de incorporación respectiva y se publique en la Gaceta Parlamentaria, órgano informativo oficial del Congreso del Estado."

72. De la transcripción anterior se advierte que el decreto impugnado entraría en vigor una vez que se efectuara la declaratoria de incorporación correspondiente y se publicara en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California.

constitucional, el decreto respectivo se remite al Ejecutivo para efectos de su publicación inmediata. Ahora bien, la publicación en dicho medio de los decretos de reforma constitucional emitidos por el Congreso tiene dos finalidades: 1) la de hacer saber a los gobernados y a los demás órganos del Estado, de manera auténtica, que el orden jurídico ha sido modificado por virtud del acto legislativo –en sentido lato–, y 2) la de hacer exigible el acatamiento del nuevo ordenamiento, en tanto se ha perfeccionado la voluntad del Constituyente Permanente en ese sentido. Es decir, la publicación de un decreto de reformas constitucionales es una garantía objetiva del propio ordenamiento, destinada a fijar de forma auténtica y permanente el contenido de una norma y garantizar, en consecuencia, la seguridad y certeza jurídicas, por lo que la propia Constitución dispone que la publicación se haga 'inmediatamente', en aras de que la voluntad del Constituyente Permanente –en el sentido de que se ha reformado el texto constitucional– no se diluya ni obstaculice en el tiempo, sino que de manera objetiva y pronta empiece a tener efectividad. De lo anterior puede derivarse el principio siguiente: las reformas constitucionales tienen vocación de regir, esto es, de cobrar vigencia inmediatamente, sin demora, una vez publicadas en el Diario Oficial, acorde con los principios de supremacía y eficacia inmediata de la Constitución, según los cuales las disposiciones que la conforman son la Ley Suprema de la Unión y deben ser atendidas por todos los operadores jurídicos. En congruencia con lo antes expuesto, se concluye que la regla en materia del inicio de vigencia de las reformas y adiciones a la Constitución es que rijan a partir del mismo día de su publicación en el Diario Oficial y la excepción es que empiecen a regir en fecha posterior, siempre que el propio Constituyente así lo hubiese determinado mediante disposiciones transitorias, o que por su contenido mismo no puedan ser exigibles desde ya, por lo que no es necesario un periodo de *vacatio legis* para que inicie la vigencia de una reforma constitucional." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XIX, marzo de 2004, materia constitucional, tesis 1a. XXVII/2004, página 309, registro digital: 181875)

73. Al respecto, es necesario señalar que la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California, es el órgano informativo oficial de dicho Congreso, en la cual se publican, entre otros: los citatorios del Congreso, el proyecto de la orden del día de las sesiones, las comunicaciones oficiales del Congreso, las solicitudes de licencia de los diputados, los proyectos de ley, las actas, dictámenes y registros de asistencia, etcétera; ello en términos de lo previsto en el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 171. 'La Gaceta' es el órgano informativo oficial del Congreso del Estado. Depende de la mesa y cuenta con un consejo directivo, formado por los propios miembros de la mesa y por los secretarios de servicios parlamentarios y de servicios administrativos; el presidente de la mesa lo es del consejo.

"La Gaceta está a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. Los procedimientos previstos para su elaboración y difusión se desarrollan en esta ley, en el reglamento y en el Estatuto de los Servicios Parlamentarios, Administrativos y Técnicos del Congreso del Estado.

"La Gaceta publica en medios impresos o en la página de Internet del Congreso del Estado, lo siguiente:

- "I. Los citatorios a las diversas actividades del Congreso;
- "II. El proyecto de orden del día de las sesiones del Pleno;
- "III. Las comunicaciones oficiales dirigidas al Congreso;
- "IV. Las solicitudes de licencia de los diputados;
- "V. Las comunicaciones de particulares dirigidas al Congreso;
- "VI. Los proyectos de ley iniciados por los ciudadanos o los Ayuntamientos, y los proyectos de ley o decreto remitidos por el gobernador del Estado;
- "VII. Las proposiciones con punto de acuerdo o los acuerdos sobre el régimen interior del Congreso que presentan sus órganos de gobierno;
- "VIII. Los cambios aprobados en la integración de las comisiones y los comités;
- "IX. Las proposiciones con punto de acuerdo que presentan los legisladores;

"X. Las observaciones sobre proyectos de ley o decreto enviadas por el titular del Poder Ejecutivo Estatal;

"XI. Las actas, informes, resoluciones, acuerdos, declaraciones y pronunciamientos del Pleno, la mesa, la junta, las comisiones y los comités;

"XII. Los dictámenes de las comisiones y los votos particulares;

"XIII. Los informes de las representaciones y delegaciones del Congreso que asistan a reuniones interparlamentarias o internacionales;

"XIV. La información sobre administración y los servicios del Congreso;

"XV. Las convocatorias y los proyectos de orden del día de las reuniones de comisiones y de comités;

"XVI. El registro de asistencia e inasistencia de los diputados a las sesiones del Pleno;

"XVII. El registro de asistencia e inasistencia de los diputados a las reuniones de comisiones y de comités;

"XVIII. Las reformas a los ordenamientos que rigen la vida interna del Poder Legislativo una vez aprobadas por el Pleno; y,

"XIX. Los demás documentos oficiales que dispongan la mesa y la junta.

"La Gaceta se publica los días cuando sesiona el Pleno y podrá publicarse los demás días hábiles."

74. Esto es, se trata de un medio de publicación oficial cuya finalidad consiste en difundir, hacia el interior del Congreso del Estado de Baja California, todas las actuaciones referentes a su función legislativa.

75. En cambio, el Periódico Oficial del Estado de Baja California es un órgano del Gobierno Estatal, de carácter permanente y de interés público, cuya función consiste en publicar los actos expedidos por los tres Poderes del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia, consistentes, entre otros, en: leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, convenios del Estado de Baja California, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente por sus destinatarios; ello, de conformidad con lo establecido en los numerales 1, 2, 3, 4 y 4 BIS de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California.

76. En efecto, los citados preceptos legales prevén lo siguiente:

"Artículo 1. La presente ley tiene por objeto reglamentar la publicación del Periódico Oficial del Estado."

"Artículo 2. El Periódico Oficial, es un órgano del gobierno de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar los actos que se encuentran comprendidos en el artículo siguiente, que sean expedidos por los tres Poderes del Estado en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que estos sean aplicados y observados debidamente."

"Artículo 3. Serán materia de publicación en el Periódico Oficial del Estado:

"I. Las leyes, decretos, iniciativas al Congreso de la Unión y acuerdos expedidos por el Congreso del Estado;

"II. Los decretos, reglamentos y acuerdos del Ejecutivo que sean de interés general;

"III. Los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado;

"IV. Los decretos, reglamentos, presupuestos y demás acuerdos de los Ayuntamientos, que sean de interés general;

"V. Los acuerdos y circulares de las dependencias del Ejecutivo del Estado que sean de interés general;

"VI. Los convenios celebrados por el Gobierno del Estado de Baja California;

"VII. Los edictos, convocatorias, avisos, balances, estados financieros, resultados financieros o inserciones similares, y

"VIII. Los actos y resoluciones que la Constitución Política del Estado de Baja California y las leyes, ordenen se publiquen en el Periódico Oficial; y

"IX. Aquellos actos o resoluciones que por su propia importancia así lo determine el gobernador del Estado."

"Artículo 4. Es obligación del gobernador del Estado, como lo establece el artículo 49 fracción I de la Constitución Política del Estado, publicar en el

Periódico Oficial del Estado, los ordenamientos y disposiciones a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 4 BIS. En los casos, en que las leyes y decretos no sean observadas ni publicadas por el Ejecutivo del Estado en los plazos a que se refiere el primer párrafo y el apartado A del artículo 34 de la Constitución Política del Estado, corresponderá al presidente del Congreso del Estado dentro de los quince días siguientes a que venzan los plazos para ello, ordenar su publicación en el Periódico Oficial del Estado sin que se requiera refrendo."

77. Asimismo, es necesario recordar que, este Tribunal Pleno, al resolver el amparo en revisión 341/2008, en sesión de veintidós de enero de dos mil nueve, por unanimidad de diez votos, determinó, entre otros puntos, que el medio de difusión oficial en aquella entidad lo es el Periódico Oficial del Estado de Baja California, ya que, si bien existen otros medios de difusión públicos y privados en dicho Estado, lo cierto es que aquél es el único que tiene autenticidad en sus publicaciones, ya que emana de una autoridad derivada del Estado en el que se publican las normas generales y actos para su debida aplicación y observancia en términos de ley.

78. Resulta aplicable a lo anterior, en lo conducente, la tesis aislada P. LIV/2009,²³ sustentada por este Tribunal Pleno, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"PROCESO LEGISLATIVO. LA AUSENCIA DE LA EXPRESIÓN 'ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA' EN EL ENCABEZADO DEL PERIÓDICO OFICIAL DE 2 DE FEBRERO DE 2007, QUE CONTIENE EL DECRETO 274 DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL, NO TRASCIENDE AL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA NI AFECTA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA PUBLICACIÓN.—La publicidad de leyes y demás ordenamientos jurídicos constituye un medio para dar certeza jurídica a los gobernados y entes de gobierno de conocer con precisión y oportunidad las modificaciones al ámbito legal, lo que conlleva a que el contenido de tales normas deba difundirse a través de un periódico estatal con alcance general —ya que de nada sirve la publicación si las personas y autoridades no tienen acceso a ella—, cuyo documento o medio empleado sea fácilmente identificado como 'periódico oficial', que no pueda confundirse con otros instrumentos

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia constitucional, tesis P. LIV/2009, página 16, registro digital: 165707.

informativos no sólo privados sino también gubernamentales, ya que la palabra 'oficial' implica que tiene autenticidad, que emana de una autoridad derivada del Estado y que es el único en que pueden publicarse las normas generales para su debida aplicación y observancia. En ese tenor, la ausencia de la expresión 'Órgano del Gobierno Constitucional del Estado de Baja California' en el encabezado del Periódico Oficial de 2 de febrero de 2007, que contiene el Decreto 274 de reformas a la Constitución de esa entidad federativa, no trasciende al principio de certeza jurídica que debe imperar en toda publicación oficial, ni afecta la validez constitucional de ésta, porque aun ante la falta de ese elemento, exigido en el artículo 5 de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Baja California, es posible concluir que se trata de un 'periódico oficial' en tanto que el encabezado tiene ese nombre en fiel cumplimiento al inciso a), primera parte, del indicado precepto legal, situación de la que se infiere que emana de un órgano del propio Estado; incluso, cumple con los restantes requisitos mínimos de seguridad jurídica porque además de especificar el tomo, la fecha, el número de publicación y el índice del contenido, incluye la leyenda 'Las leyes y demás disposiciones obligan por el solo hecho de publicarse en este periódico'."

79. En esa tesitura, los decretos de reforma y/o adición a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California deben publicarse en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, para cumplimentar la finalidad de que sus destinatarios *–los gobernados y los demás órganos del Estado de aquella entidad federativa–*, de manera auténtica, conozcan que el orden jurídico ha sido modificado en virtud del acto legislativo y sea exigible el acatamiento del nuevo ordenamiento, en tanto se ha perfeccionado la voluntad del Constituyente Permanente Estatal en ese sentido.

80. Lo anterior es así, ya que la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California no cumple con el fin de que los destinatarios de una reforma constitucional *–los gobernados y los demás órganos del Estado de aquella entidad federativa–*, conozcan de manera auténtica tal reforma y/o adición de la Ley Suprema Estatal, dado que su publicidad no tiene el alcance necesario para dar certeza y seguridad jurídica a los gobernados y demás entes de Gobierno Estatal, pues su ámbito de aplicación se reduce hacia al interior del Poder Legislativo de aquella entidad.

81. En cambio, el Periódico Oficial del Estado de Baja California, al ser un órgano estatal, cuya finalidad por ley consiste en que las normas generales y actos sean publicados para su debida aplicación y observancia, cumple con el imperativo propio de toda publicación, esto es, que sea una garantía objetiva del propio ordenamiento, destinada a fijar de forma auténtica y

permanente el contenido de una norma y garantizar, en consecuencia, la seguridad y certeza jurídica de sus destinatarios.

82. De ahí que el Periódico Oficial del Estado de Baja California sea el único medio de difusión "oficial" y suficiente para:

a. Hacer saber a los gobernados y a los demás órganos del Estado de Baja California, de manera auténtica, que el orden jurídico ha sido modificado en virtud del acto legislativo; y,

b. Hacer exigible el acatamiento del nuevo ordenamiento, en tanto se ha perfeccionado la voluntad del Constituyente Permanente en ese sentido.

83. Consecuentemente, para que las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones generales sean obligatorias para sus destinatarios, es necesario que se publiquen en el periódico y/o gaceta oficial de cada entidad federativa; en la especie, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California; ello de conformidad con lo sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las tesis aisladas cuyos rubros y textos, respectivamente, son los siguientes:

"PROMULGACIÓN DE LAS LEYES.—Si no consta que las leyes o reglamentos han sido publicados en el periódico oficial respectivo, sus disposiciones carecen de fuerza obligatoria, y no pueden ser invocados por las autoridades, para fundar sus determinaciones."²⁴

"PROMULGACIÓN DE LAS LEYES.—Los periódicos oficiales son los órganos de los respectivos gobiernos, para hacer del conocimiento del público las leyes; y si la publicación de éstas no se ha hecho en ellos, su aplicación importa el quebrantamiento de las garantías que conceden los artículos 14 y 16 constitucionales."²⁵

84. En ese orden de ideas, el decreto impugnado, si bien, en principio, cumplió con el procedimiento establecido en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California *supra transcrito*, lo cierto es que, al sólo haberse publicado en la Gaceta Parlamentaria del Con-

²⁴ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Pleno, Tomo XXII, materia administrativa, tesis aislada, página 493, registro digital: 280168.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Pleno, Tomo XVII, materia común, tesis aislada, página 1352, registro digital: 284109.

greso del Estado de Baja California, en términos de su artículo segundo transitorio –*supra transcrito*–, es contrario a lo desarrollado en párrafos precedentes, esto es, que al no haberse publicado en el medio de difusión oficial de dicha entidad –*Periódico Oficial del Estado de Baja California*–, carece de obligatoriedad para sus destinatarios.

85. Por tanto, lo procedente, en la especie, es declarar la invalidez del citado artículo segundo transitorio del decreto impugnado, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California el trece de junio de dos mil trece, que le daba vigencia al mismo.

86. Con base en lo anterior, y al haber resultado fundado el argumento de invalidez en estudio, en lo relativo a la falta de publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, deviene innecesario ocuparse de los restantes, ya que a ningún fin práctico conduciría, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, de conformidad con lo sustentado –*en lo conducente*– en la jurisprudencia P./J. 100/99,²⁶ sustentada por este Tribunal Pleno, cuyos rubro y texto, son los siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto."

87. Finalmente, cabe recordar que el Poder Ejecutivo actor, además del decreto impugnado, reclamó la inconstitucionalidad de la convocatoria pública para la designación del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado de Baja California; sin embargo, su estudio se torna innecesario dado que, al haberse determinado la invalidez del artículo segundo transitorio que le dio vigencia al decreto que dio origen a la convocatoria de mérito,²⁷ dicha declaratoria trasciende a aquella y, por ende, sus consecuencias ya no seguirán rigiendo en el mundo jurídico.

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado VIII, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto por el cual se declara formalmente la incorporación constitucional relativa a la reforma a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado de Baja California, y reforma el tercero transitorio del Decreto No. 342, por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 69, la adición de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 70; reforma a los artículos 93 y 94, publicados en el Periódico Oficial No. 53, sección II, tomo CXIX, de treinta de noviembre de dos mil doce, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California el trece de junio de dos mil trece. Así como la invalidez de la convocatoria pública para la designación del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de dicha entidad, aprobada por el Congreso del Estado en la misma data.

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo X, septiembre de 1999, tesis P./J. 100/99, página 705, registro digital: 193258.

²⁷ La convocatoria pública para designar al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales del Estado de Baja California, aprobada por el Congreso de dicha entidad el trece de junio de dos mil trece, tuvo como origen el Decreto mediante el cual se aprobó la reforma a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre

IX. Efectos de la declaratoria de invalidez

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado IX.

88. En las relatadas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez del artículo segundo transitorio del decreto impugnado, publicado el trece de junio de dos mil trece, en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California, en la inteligencia de que, el Poder Legislativo de dicha entidad federativa deberá remitir al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California el multicitado decreto para su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, determinando previamente a partir de cuándo entrará en vigor el mismo.

89. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo segundo transitorio del Decreto por el cual se declara formalmente la incorporación constitucional relativa a la reforma a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y reforma el transitorio tercero del Decreto No. 342, por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 69, la adición de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 70; reforma a los artículos 93 y 94, publicados en el Periódico Oficial No. 53, sección II, tomo CXIX, de fecha 30 de noviembre de 2012, expedido por la H. XX Legislatura, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California el trece de junio de dos mil trece; para los efectos precisados en la parte final de este fallo y en la inteligencia de que esta declaración surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al citado Congreso Estatal.

TERCERO.—Se declara la invalidez de la convocatoria pública para la designación del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales del Estado de Baja California, aprobada por el Congreso de dicha entidad el trece de junio de dos mil trece, en la

y Soberano de Baja California; así como del tercero transitorio del diverso Decreto Número 342, tal como se advierte del acuerdo publicado el citado trece de junio de dos mil trece, en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California *—páginas 7 a 10 de dicha publicación—*.

inteligencia de que esta declaración surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al citado Congreso Estatal.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV, VI y VII relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de los actos impugnados, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por consideraciones diferentes, Luna Ramos, Franco González Salas, por consideraciones diferentes, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas por consideraciones diferentes, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero:

Se aprobaron por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos por el estudio de los conceptos de invalidez restantes, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo por el estudio de los conceptos de invalidez restantes y con aclaraciones del sentido de su voto, Silva Meza con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales por el estudio de los conceptos de invalidez restantes, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo. El Ministro Medina Mora I., votó en contra y por la invalidez total del decreto impugnado. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Silva Meza reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobaron por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IX, relativo a los efectos de la referida declaratoria de invalidez.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P/J. 129/2001, P/J. 130/2001, P/J. 67/2003 y 1a. CCLXVIII/2012 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, octubre de 2001, páginas 804 y 803 y Tomo XVIII, noviembre de 2003, página 433, así como Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 580, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de octubre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 11 de enero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos en la controversia constitucional 81/2013, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veinticuatro de marzo de dos mil quince.

Tema: Validez del Dictamen Número 205, relativo a la reforma y adición a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política de dicha entidad; así como la reforma al transitorio tercero del diverso Decreto Número 342, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California el trece de junio de dos mil trece; y, la convocatoria para designar al titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, emitida el trece de junio de dos mil trece por el Congreso de dicha entidad federativa, publicada el catorce de junio siguiente, en el "Periódico El Mexicano".

Decisión mayoritaria: Declarar fundado el primer concepto de invalidez, porque en el proceso de reforma constitucional local no se siguió el procedimiento establecido para tal modificación, ya que si bien se cumplieron las fases de iniciativa, discusión, aprobación y sanción, lo cierto es que no se cumplió con el diverso de promulgación y publicación y, por tanto, carece de obligatoriedad para sus destinatarios.

Se determinó que, ante lo fundado del concepto de invalidez arriba precisado, era innecesario analizar el relativo a la inconstitucionalidad de la convocatoria publicada para la designación del titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de los

Delitos Electorales del Estado de Baja California, dado que al haberse determinado la inconstitucionalidad del diverso acto que le dio origen, dicha declaratoria trasciende a aquélla y, por ende, sus consecuencias ya no seguirían rigiendo en el mundo jurídico.

El efecto de lo resuelto es la declaración de invalidez, únicamente, del artículo segundo transitorio del decreto de trece de junio de dos mil trece, según el cual, las reformas entrarían en vigor una vez que se realizara, por el Poder Legislativo Estatal, la declaratoria de incorporación respectiva y se publicaran en la Gaceta Parlamentaria, órgano informativo oficial del Congreso del Estado; lo anterior, a fin de que se cumpla lo ordenado y se remita al Ejecutivo y que éste haga la publicación correspondiente.

Razones de mi disenso. En primer término, reitero mi posición en cuanto a que la presente controversia constitucional debiera declararse improcedente, toda vez que no se aducen violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino violaciones indirectas, pues se confronta la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, con lo dispuesto en la Constitución de dicha entidad federativa.

Coincido con los señores Ministros que en esta ocasión conformaron la mayoría, en el sentido de que la falta de publicación del decreto impugnado, sí constituye una violación al proceso legislativo estatal.

Mi disenso estriba, específicamente, en que desde mi perspectiva, una vez ordenada la publicación del decreto impugnado para salvar la omisión de completar el proceso legislativo estatal, lo procedente sería estudiar los demás conceptos de invalidez, en que se hacen valer dos situaciones formales más: la primera, que se analice por qué en estos casos no se le da derecho de veto al Poder Ejecutivo del Estado; y la otra, si el tiempo establecido en la reforma constitucional para el referéndum, es suficiente o no para cumplir con su objetivo.

En esencia, en los conceptos de invalidez a que hago referencia, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California sostuvo: En uno, que el Congreso Estatal invadió la esfera de competencias del Poder Ejecutivo actor, al atribuirse la facultad de nombrar al titular de la Fiscalía contra Delitos Electorales, así como la determinación del proceso de su selección, ya que esta facultad es exclusiva del gobernador del Estado; y, en otro, que el decreto impugnado es contrario a lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque llevó a cabo una reforma para otorgar al Poder Legislativo demandado la facultad de nombrar a un fiscal especializado para delitos electorales, sin que hubieran mediado los noventa días a que se refiere el aludido artículo 105 de la Constitución Federal.

En la hipótesis de que tales conceptos de invalidez, referidos a violaciones de carácter formal, resultaran infundados, procedería entrar al estudio de la cuestión de fondo; donde se analizaría incluso si hay o no violación al principio de división de poderes.

Por las razones expuestas difiero de algunas de las consideraciones expuestas en la mencionada sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de octubre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en la controversia constitucional 81/2013.

En sesión de veinticuatro de marzo de dos mil quince, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de la controversia constitucional 81/2013, determinó, entre otras cuestiones, declarar la invalidez del artículo segundo transitorio del decreto por el cual se declara formalmente la incorporación constitucional relativa a la reforma a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, y reforma el transitorio tercero del Decreto No. 342, por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo 69, la adición de los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 70; reforma a los artículos 93 y 94, publicados en el Periódico Oficial No. 53, sección II, tomo CXIX, de fecha 30 de noviembre de 2012, expedido por la H. XX Legislatura, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California el trece de junio de dos mil trece.

La razón que llevó a la mayoría a optar por esa decisión se centró en el hecho que la publicación del decreto que lo contenía no se había realizado en el medio idóneo de difusión oficial de aquella entidad (Periódico Oficial del Estado de Baja California) sino en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado, lo que, por ende, no lograba satisfacer la certeza y seguridad jurídica buscadas con esa exigencia constitucional (conocimiento del contenido de una reforma constitucional por parte de sus destinatarios)

Ahora, a pesar de que compartí la invalidez señalada, y éste es el motivo de la emisión del presente voto, encuentro que, como en su momento lo manifesté en la sesión correspondiente, en el caso, frente a la presencia de otros motivos de invalidez que hubieran podido trascender hacia la existencia de otros vicios atinentes a la totalidad del decreto impugnado, éstos debieron analizarse de manera preferente con el ánimo de dotar de exhaustividad al fallo, más allá del vicio relativo a su publicación.

De esa manera, así lo creo, en el fondo podría haberse declarado la invalidez íntegra del decreto citado y no sólo del artículo transitorio, pues nada impediría que una vez subsanado el aspecto de forma éste contuviera los mismos vicios controvertidos en el fondo.

Por eso, considero que, en la parte revelada, así debió enfrentarse la solución del caso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de octubre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 81/2013, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de marzo de dos mil quince.

1. La presente controversia constitucional ha traído a la discusión varios temas de especial relevancia en relación con la validez y vigencia del decreto de reforma y/o adición de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, publicado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de dicha entidad el 13 de junio de 2013. Exhíbo el presente voto concurrente para abundar en la decisión de la mayoría.
2. Aunque coincido con el sentido de la ejecutoria en cuanto a que el decreto impugnado al sólo haber sido publicado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de

Baja California, por haberlo ordenado así el artículo segundo transitorio, debe declararse inválido, no comparto del todo sus consideraciones y efectos.

3. En principio, desde mi perspectiva, considero que la falta de publicación del decreto mediante el cual se aprobó la reforma a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; así como del tercero transitorio del diverso Decreto Número 342; publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California, el trece de junio de dos mil trece, en el medio de difusión oficial de dicha entidad –*Periódico Oficial del Estado de Baja California*–, carece de obligatoriedad para sus destinatarios y, por ende, dicha omisión conllevaría no sólo la invalidez del citado numeral segundo transitorio, sino de todo el decreto.
4. Lo anterior es así, ya que, en términos de lo previsto en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California,¹ se advierte que el procedimiento para reformar y/o adicionar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, debe ceñirse a la iniciativa aprobada por dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo de aquella entidad federativa, así como de la mayoría de los Ayuntamientos que conforman dicho Estado, a menos de que, pasado un mes de haberse enviado dicha reforma para su discusión sin que se hubiere remitido la votación a los Ayuntamientos, ésta se entenderá en sentido positivo.
5. En ese contexto, es evidente que las reformas, modificaciones y/o adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California siguen un procedimiento especial, el cual debe culminar con la incorporación al texto constitucional.
6. Consecuentemente, al haberse agotado el procedimiento previsto en el artículo 112, puede afirmarse que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California ha sido reformada; sin embargo, la declaración de incorporación debe promulgarse; ello, con miras a que esto se autentique en relación con sus destinatarios –*los gobernados y los órganos del Estado de Baja California*–, por lo que se requiere la *publicación cierta* en un medio de publicación fehaciente.

¹ "Esta Constitución sólo podrá adicionarse o reformarse con los siguientes requisitos: cuando la iniciativa de adición o reforma haya sido aprobada por acuerdo de las dos tercias (sic) partes del número total de diputados, se enviará ésta a los Ayuntamientos, con copia de las actas de los debates que hubiere provocado; y si el cómputo efectuado por la Cámara, de los votos de los Ayuntamientos, demuestra que hubo mayoría en favor de la adición o reforma, la misma se declarará parte de esta Constitución.

"Si transcurriere un mes después de que se compruebe que ha sido recibido el proyecto de que se trata, sin que los Ayuntamientos remitieran al Congreso el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma.

"Las reformas o adiciones efectuadas a esta Constitución, aprobadas de conformidad al procedimiento señalado, podrán ser sometidas a referéndum, de conformidad a las disposiciones que la ley establezca.

"Las adiciones o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso del Estado, mediante dictamen, referente a la afectación del texto de ésta, y a la parte de su cuerpo en que deba incorporarse, aprobado por mayoría calificada, produciendo una declaratoria de reforma o adición constitucional, que deberá promulgarse sin necesidad de ningún otro trámite."

7. Asimismo, es necesario recordar que, este Tribunal Pleno, al resolver el amparo en revisión 341/2008, en sesión de veintidós de enero de dos mil nueve, por unanimidad de diez votos, determinó, entre otros puntos, que el medio de difusión oficial en aquella entidad lo es el Periódico Oficial del Estado de Baja California, ya que, si bien existen otros medios de difusión públicos y privados en dicho Estado, lo cierto es que aquél es el único que tiene autenticidad en sus publicaciones, ya que emana de una autoridad derivada del Estado en el que se publican las normas generales y actos para su debida aplicación y observancia en términos de ley.
8. Resulta aplicable a lo anterior, en lo conducente, la tesis aislada P. LIV/2009,² sustentada por este Tribunal Pleno, de rubro: "PROCESO LEGISLATIVO. LA AUSENCIA DE LA EXPRESIÓN 'ÓRGANO DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA' EN EL ENCABEZADO DEL PERIÓDICO OFICIAL DE 2 DE FEBRERO DE 2007, QUE CONTIENE EL DECRETO 274 DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL, NO TRASCIENDE AL PRINCIPIO DE CERTEZA JURÍDICA NI AFECTA LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DE LA PUBLICACIÓN."
9. En esa tesitura, es claro que, para que el procedimiento de reforma y/o adición a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California se estime debidamente cumplimentado, es necesario, no sólo seguir el trámite establecido en el artículo 112 de dicho cuerpo normativo, sino que, además, es imperativo que dicho decreto de reforma sea publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, con la finalidad de que sus destinatarios –*los gobernados y los demás órganos del Estado de aquella entidad federativa*–, de manera auténtica, conozcan que el orden jurídico ha sido modificado en virtud del acto legislativo y sea exigible el acatamiento del nuevo ordenamiento, en tanto se ha perfeccionado la voluntad del Constituyente Permanente Estatal en ese sentido.
10. En ese orden de ideas, el decreto impugnado en cuanto que sólo fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del Congreso del Estado de Baja California, es incongruente con la ingeniería Constitucional Federal y de dicha entidad federativa, pues si bien cumplió, en principio, con el procedimiento establecido en el artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California *supra* transcrito, lo cierto es que, al no haberse publicado en el medio de difusión oficial de dicha entidad –*Periódico Oficial del Estado de Baja California*–, carece de obligatoriedad para sus destinatarios en términos de lo desarrollado en los párrafos anteriores; de ahí que lo precedente era declarar la invalidez de todo el decreto mediante el cual se aprobó la reforma a los artículos 69 y 70 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California; así como del tercero transitorio del diverso Decreto Número 342; publicado en la Gaceta Parlamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California el trece de junio de dos mil trece, y no sólo de su artículo segundo transitorio.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 27 de octubre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 8 de enero de 2016 a las 10:10 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia constitucional, tesis P. LIV/2009, página 16, registro digital: 165707.

I. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN.

II. EDUCACIÓN. SU REGULACIÓN CONSTITUYE UNA FACULTAD CONCURRENTENTE ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.

III. EXPENDIO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS Y BEBIDAS PREPARADOS Y PROCESADOS EN PLANTELES EDUCATIVOS –FEDERALES Y LOCALES–. SU REGULACIÓN ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14 BIS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. PROMOCIÓN A CARGOS DIRECTIVOS Y DE SUPERVISIÓN EN EDUCACIÓN BÁSICA. SU REGULACIÓN ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 22 QUINTUS DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).

V. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN AL SERVICIO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO CUARTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 1297 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR LA REASCRIPCIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN AL SERVICIO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO 1297 POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA [INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 2, ÚLTIMO PÁRRAFO, 19, 20, INCISOS D) Y J), 22 BIS, 22 TER, 22 QUÁTER, 22 SEXTUS, 22 SEPTIMUS, 22 OCTAVUS, 22 NONUS, 22 DECIMUS, 22 UNDECIMUS, 22 DUODECIMUS, 22 TERTIUS DECIMUS, 82, FRACCIÓN III, 85, 86 Y 87 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS].

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 63/2014. LA FEDERACIÓN POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. 13 DE OCTUBRE DE 2015. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIAS: FABIANA ESTRADA TENA Y MAKAWI STAINES DÍAZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **trece de octubre de dos mil quince**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridad demandada y acto impugnado.** Por escrito presentado el veinte de mayo de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal y en representación del presidente de la República, promovió controversia constitucional en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, y solicitó la invalidez del Decreto Mil Doscientos Noventa y Siete, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de abril de dos mil catorce; en específico, los artículos 14 Bis, 22 Quintus, y los artículos transitorios cuarto y sexto.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En el escrito de demanda, se narraron, en síntesis, los siguientes:

1. El diez de diciembre de dos mil doce, el presidente de la República presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación, ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

2. El once de diciembre de dos mil doce, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Equidad y Género.

3. El veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 3o., en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV; y se adiciona un párrafo tercero, un

inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los artículos tercero y quinto transitorios de dicho decreto se dispuso que el Congreso de la Unión debía expedir las leyes respectivas para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 3o. y 73 constitucionales.

4. El once de septiembre de dos mil trece, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación; se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente; y, se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

En el artículo tercero transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, se dispuso que los Gobiernos Estatales debían, dentro de los seis meses siguientes, armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de dicha ley.

5. El dos de abril de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora esgrimió en síntesis los siguientes:

1. El artículo 14 Bis de la Ley de Educación del Estado de Morelos viola dichos preceptos constitucionales, pues dota a la Secretaría de Educación del Estado de Morelos de atribuciones en materia de regulación de alimentos y bebidas en escuelas, en concreto de la facultad de emitir lineamientos respecto, al expendio y distribución de alimentos en las escuelas, que son exclusivas de la Secretaría de Educación Pública de la administración pública federal, de acuerdo con el artículo 24 Bis de la Ley General de Educación.

2. El artículo 22 Quintus de la Ley de Educación del Estado de Morelos violenta los artículos constitucionales mencionados, dado que regula los mecanismos de promoción de docentes a cargos con funciones de dirección y supervisión en la educación básica; sin embargo, omite hacerlo respecto a la educación media superior, lo cual implica una omisión legislativa parcial del Congreso de Morelos, puesto que incumplió con el mandato expreso en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece, consistente en armonizar la legislación

estatal conforme a lo dispuesto en dicha ley general en un plazo de seis meses. Lo anterior, en razón de que los artículos 3o., fracción III, de la Constitución General y 26 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, disponen textualmente que la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades necesarias. Asimismo, el artículo 32 de la Ley General del Servicio Profesional Docente prohíbe cualquier mecanismo de promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión distinto al establecido en dicha ley.

3. El artículo cuarto transitorio de la Ley de Educación del Estado de Morelos transgrede los preceptos constitucionales mencionados, puesto que el legislador local pretende que se reconozcan y apliquen en los procesos de evaluación de docentes los derechos de índole laboral, prestacional, sindical y asistencial, a pesar de que no fueron establecidos por el Congreso de la Unión en la Ley General del Servicio Profesional Docente, con lo cual el legislador local invade la competencia federal de definir las normas que resultarán aplicables para regular el servicio profesional docente, al intentar incluir tales derechos a dicho servicio en el Estado.

Al respecto, señala que el artículo 3o., fracción III, de la Constitución General establece que los criterios circunstanciales al mecanismo evaluatorio inherente al servicio profesional docente serán fijados en la ley reglamentaria. En este sentido, el Congreso Federal emitió la Ley General del Servicio Profesional Docente para regir el servicio profesional docente y establecer los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio. El artículo 83 de la ley mencionada, dispone que las relaciones de trabajo del personal docente con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable, salvo por lo dispuesto en esa ley.

4. El artículo sexto transitorio de la Ley de Educación del Estado de Morelos es contrario a los artículos constitucionales aludidos, ya que modifica la fecha de entrada en vigor del sistema profesional docente y las reglas de readscripción previstas en la Ley General del Servicio Profesional Docente para aquellos docentes que no aprueben las evaluaciones de permanencia, específicamente por las razones siguientes:

a) Extensión indebida del beneficio de readscripción en caso de no aprobar las evaluaciones. El artículo impugnado establece que los docentes que se encuentran en activo y con nombramiento definitivo *antes de la entra-*

da en vigor de dicha ley que no alcancen un resultado suficiente en la tercera evaluación podrán exigir su readscripción, por lo que sujeta las medidas referentes a los concursos y evaluaciones del personal docente a la entrada en vigor de la Ley de Educación Local. Lo anterior, es contrario a lo dispuesto en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que dispone que la obligación de las evaluaciones para el ingreso, promoción y permanencia surtirá efectos a partir de dicha ley. En este sentido, el artículo impugnado extiende indebidamente el beneficio de readscripción a los docentes que hayan obtenido el nombramiento definitivo hasta la publicación de la ley local, cuando dicha posibilidad sólo debe aplicar a los docentes que hayan obtenido dicho nombramiento antes de la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

b) Se modifican los términos de readscripción de docentes dentro del servicio público, al permitir que las personas sean reasignadas a funciones educativas. El artículo impugnado va más allá de lo establecido en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, toda vez que prevé que el personal docente que no alcance el resultado aprobatorio en la tercera evaluación no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas educativas dentro del servicio profesional docente. En efecto, el artículo mencionado de la ley general dicta una directiva expresa para que las autoridades educativas locales lleven a cabo la readscripción dentro de la función pública pero fuera de tareas de carácter educativo para quienes tengan nombramiento definitivo antes de la entrada en vigor de la ley, tal cuestión es una excepción al artículo 53 de la Ley General del Servicio Profesional Docente que obliga a la separación del personal docente que no apruebe las evaluaciones por tercera vez. En el caso concreto, el Congreso Local determinó la posibilidad de readscripción del personal docente en funciones educativas, cuestión que contradice lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente, lo cual representa una invasión de la esfera federal, al tratarse el Congreso de la Unión del único encargado de regular el servicio profesional docente.

c) La readscripción dentro del servicio público se condiciona al respeto de las condiciones y prestaciones laborales adquiridas previamente. La norma impugnada modifica los términos en que se regula la readscripción de docentes en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, al disponer que el personal docente que no obtenga un resultado aprobatorio en la tercera evaluación no será apartado de su función sino que será readscrito, respetando sus derechos y prestaciones laborales adquiridas.

CUARTO.—**Artículos constitucionales que el actor aduce violados.** Los preceptos que se indicaron como vulnerados son los artículos 3o., 40, 41, 73, fracción XXV, 120, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiuno de mayo de dos mil catorce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y determinó turnarla conforme a la certificación correspondiente, en la que se indicó que correspondía al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Mediante proveído de veintidós de mayo de dos mil catorce, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandado al Estado de Morelos por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo; tuvo como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestaciones a la demanda.** En el escrito respectivo, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos señaló lo siguiente:

El actor carece de legitimación *ad causam*, toda vez que el Poder Ejecutivo de Morelos no ha realizado acto alguno que invada o afecte su esfera de competencias, por lo que carece del derecho de demandar la invalidez del acto impugnado efectuado por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. Al respecto, considera aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.". Asimismo, considera que el Poder Ejecutivo de Morelos carece de legitimación pasiva *ad causam*, en razón de que éste no ha realizado acto alguno que constituya una invasión o afectación a la esfera de competencias del promovente.

El actor únicamente le atribuye al Poder Ejecutivo la promulgación y publicación del decreto impugnado, los cuales se realizaron con estricto apego al artículo 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Además, los actos que le fueron atribuidos no violan los dispositivos constitucionales que señala el actor, únicamente llevó a cabo la promulgación y publicación del decreto impugnado, por lo que estima que se le tiene como autoridad demandada en el caso para cumplir con el requisito formal de tener por demandadas a las autoridades que expidan o promulguen la ley.

De igual forma, solicita que se declaren inatendibles e inoperantes los conceptos de invalidez, toda vez que son ambiguos y superficiales o se trata de descalificaciones aisladas, sin que el actor logre construir una causa de pedir dirigida a evidenciar la inconstitucionalidad del acto reclamado y destruir su presunción de legalidad, pues elude referirse al fundamento, argumentos y al porqué de su reclamación.

En lo que respecta al primer concepto de invalidez, considera infundado que se violen los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 constitucionales, pues ni el artículo 14 Bis de la ley local cuestionado, ni el artículo 24 Bis de la Ley General de Educación contra el que se confronta regulan una cuestión directamente educativa, sino un tema de salubridad pública consistente en los alimentos y bebidas que pueden venderse y distribuirse en las escuelas. En todo caso, podría caer en la materia de educación alimentaria que se encuentra fuera de la educación académica. Por tanto, no existe una invasión de esfera de competencias en materia educativa.

En cuanto al segundo concepto de invalidez, señala que el artículo 22 Quintus de la Ley de Educación del Estado de Morelos, interpretado de forma armónica y sistemática con su universo normativo, no es contrario a los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 constitucionales. Con excepción del artículo impugnado, la ley local hace referencia tanto a la educación básica como la media superior, por lo que debe entenderse como una omisión textual que no se opone al régimen competencial, ni a la obligación inexcusable de que los docentes de educación media superior de cumplir con los requisitos del procedimiento para ocupar cargos de dirección y supervisión, regido de forma indivisible por la Ley de Educación Estatal, la Ley General de Educación y los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 de la Constitución General.

Respecto al tercer concepto de invalidez, estima que el artículo cuarto transitorio de la Ley de Educación del Estado de Morelos no contradice los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 de la Constitución General, al reconocer derechos adquiridos laborales, prestacionales, sindicales, asistenciales y profesionales. Lo contrario sí sería inconstitucional al desconocer los derechos adquiridos por los docentes. Es criterio reiterado del Poder Judicial de la Federación que, es deber inexcusable respetar los derechos adquiridos, sin que ello implique que no les sean aplicables a los docentes las normas del servicio profesional de carrera. Si bien el Congreso Federal es el facultado para regular el servicio profesional docente, no puede desconocerse el criterio que rige el respeto a los derechos adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de normas que establecen un nuevo sistema.

Por último, señala al respecto del cuarto concepto de invalidez, que el artículo sexto transitorio no infringe los artículos 3o., 73, fracción XXV y 124 de la Constitución General, dado que no modifica las reglas de readscripción previstas en la Ley General del Servicio Profesional Docente para los docentes que no aprueben sus evaluaciones de permanencia. En cuanto al inciso a) advierte que, es claro que el sistema concurrente en materia educativa, en particular la permanencia y promoción de docentes a cargos de dirección o supervisión entró en vigor con la Ley General de Educación y no con la Ley de Educación Estatal, y que rige categóricamente el principio de reserva de ley. Por otra parte, respecto al inciso b), considera que, es incorrecto estimar que los docentes que no aprueben la tercera evaluación podrán continuar en funciones educativas. La opción prevista en el artículo impugnado de readscripción es una actividad administrativa que, es parte del conjunto de actividades del sistema educativo. Finalmente, sobre el inciso c), considera que tampoco asiste la razón al actor, puesto que no puede desconocerse el criterio que rige el respeto a los derechos adquiridos.

Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Morelos señaló lo siguiente:

Las leyes generales son parámetros de validez, que pueden utilizarse como parámetros de contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar algún aspecto determinado de una materia concurrente. Sin embargo, no puede considerarse al Congreso del Estado de Morelos de incurrir en omisión legislativa por no adecuar la Ley de Educación del Estado de Morelos con la Ley General del Servicio Profesional Docente, ya que como lo marca en su artículo 1o., dicha ley general es reglamentaria del artículo 3o., fracción III, de la Constitución General, que rige el servicio profesional docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio.

Asimismo, los artículos cuarto y sexto transitorios del Decreto 1297 impugnado, que reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos, no se contraponen a la Ley General del Servicio Profesional Docente, pues dicha norma general no aborda en absoluto el tema de los derechos adquiridos de los trabajadores de la educación. Al respecto, para el caso concreto, considera aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."

La norma impugnada contempla derechos de los trabajadores de la educación en el Estado de Morelos; sin embargo, no debe interpretarse aisladamente, sino que la norma está motivada por una finalidad específica de protección de derechos. Con ello no se pretende regular el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente, sino proteger los derechos laborales, prestacionales, sindicales, asistenciales y profesionales de los trabajadores de la educación.

Las leyes generales o marco establecidas por el Congreso de la Unión son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia, sino que buscan ser una plataforma mínima respecto de las cuales las entidades federativas partan para emitir normas acordes con su propia realidad social. Las leyes locales no tendrían razón de ser si no pudieran hacer innovaciones respecto de la ley general, pues únicamente se limitarían a repetir lo establecido en la ley general. En este sentido, las leyes estatales pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que se establecen en la ley general en materia de derechos de los trabajadores, aunque no pueden reducirlas.

De esta forma, el Congreso del Estado de Morelos está facultado para variar las condiciones y para ampliar los derechos de los trabajadores en materia de educación, por lo que no estaba obligado a regularlos en idénticos términos a los de la ley general, y únicamente se limita a otorgar mayores beneficios a los trabajadores de la educación que no aprueben sus evaluaciones de permanencia. No es obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, respecto a que los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las que establece esa ley, pues no puede entenderse como una obligación de reproducir a nivel local los preceptos de la ley general, sino como el deber de incorporar el mínimo de protección que ésta garantiza.

La interpretación anterior se corrobora con lo dispuesto en el propio artículo sexto transitorio, que señala que, en tanto se tienen debidamente implementados y en operación los concursos y los procesos de evaluación a que se refiere el artículo anterior se estará a lo previsto en las disposiciones aplicables hasta antes de la publicación del presente decreto, sin perjuicio de que las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus competencias realicen todas las acciones que determinen como necesarias para que desde la entrada en vigor de esta ley, trabajen y modifiquen sus disposiciones para que converjan con lo previsto en el título segundo del presente ordenamiento, lo que deja a las entidades federativas en posibilidad de legislar en el ámbito de su competencia, siempre que lo hagan en congruencia con las medidas mínimas que prevé la ley general.

Lo anterior no genera incertidumbre alguna para los destinatarios de la norma, pues el propio artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, prevé que la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas en la materia de educación se hará conforme a las disposiciones correspondientes de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

SÉPTIMO.—Manifestaciones de los terceros interesados y opinión del procurador general de la República. El Senado de la República, a través del presidente de la Mesa Directiva y la Cámara de Diputados, por medio del presidente de la mesa directiva, expresaron manifestaciones. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

OCTAVO.—Solicitud de ampliación de la demanda. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, por conducto de la consejera presidenta de la Junta de Gobierno, al presentar sus manifestaciones, solicitó ampliar la demanda respecto del artículo 22 octavus de la Ley de Educación del Estado de Morelos, por considerar que invade su ámbito de competencias. Por auto de ocho de julio de dos mil catorce el instructor desechó la ampliación al no tener el referido instituto carácter de actor en la controversia. Dicho auto fue confirmado por la Primera Sala, al resolverse el recurso de reclamación 38/2014-CA en sesión de once de febrero de dos mil quince.

NOVENO.—Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, el veintitrés de abril de dos mil quince, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre la Federación y el Estado de Morelos, en la que se combaten normas de carácter general.

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

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia¹ señala que tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

En el caso, se impugnan varios artículos de la Ley de Educación del Estado de Morelos, reformados y adicionados mediante el Decreto 1297, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado el dos de abril de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la acción transcurrió **del tres de abril al veintiuno de mayo de dos mil catorce**, debiéndose descontar los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de abril y tres, cuatro, diez, once, diecisiete y dieciocho de mayo por corresponder a sábados y domingos, y los días dieciséis a dieciocho de abril, uno y cinco de mayo de dos mil catorce de conformidad con el Acuerdo General Plenario Número 18/2013, por lo que al haberse presentado el veinte de mayo de dos mil catorce, la demanda resulta oportuna.

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

TERCERO.—**Legitimación activa.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,² el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. Asimismo, conforme al tercer párrafo del citado precepto, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por

¹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

² "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"...

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

el jefe de departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, cargo que acreditó con copia certificada de su nombramiento por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos de cuatro de diciembre de dos mil doce,³ lo que acredita la representación del mismo en términos del párrafo tercero del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴ y el punto único del acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan,⁵ publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación.

Por unanimidad de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

Asimismo, la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional, de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General.⁶ Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro:

³ Foja 37 del expediente principal.

⁴ **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

⁵ **ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal."

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN."⁷

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció por conducto de Juan Ángel Flores Bustamante, ostentándose como presidente de la Mesa Directiva del honorable Congreso del Estado de Morelos, carácter que acreditó con copia certificada del acta de sesión ordinaria de once de julio de dos mil trece de la Quincuagésima Segunda Legislatura de dicho Congreso, en la que consta su designación.⁸

Dicho funcionario se encuentra facultado para representar al Poder Legislativo del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos.⁹

Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos compareció por conducto de Ignacio Burgoa Llano, ostentándose como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, carácter que acreditó con copia certificada de su nombramiento por el gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos de primero de octubre de dos mil doce.¹⁰

Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir a esta vía en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 74, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos¹¹ y el artículo 38, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.¹²

⁷ Tesis aislada, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, abril de 2003, página 862, 2a. XLVII/2003.

⁸ Fojas 29 a 31 del cuaderno de pruebas presentadas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

⁹ **Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

¹⁰ Foja 325 del expediente de controversia constitucional.

¹¹ **Artículo 74.** Para el despacho de las facultades encomendadas al Ejecutivo, habrá secretarios de despacho, un consejero jurídico y los servidores públicos que establezca la ley, la que determinará su competencia y atribuciones."

¹² **Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

I. Representar y constituirse en asesor jurídico del gobernador del Estado, en todos los actos en que éste sea parte;

II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

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

En tal virtud, de conformidad con los preceptos antes citados, debe reconocérsele legitimación pasiva a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos señala como causas de improcedencia la falta de legitimación activa y la falta de legitimación pasiva, lo cual sustenta en el hecho de que el Poder Ejecutivo de Morelos no ha realizado acto alguno que invada o afecte la esfera de competencias de la parte actora. Por tanto, considera que debe sobreseerse en la controversia constitucional, en virtud de que no ha realizado acto alguno que invada o afecte el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo Federal, por lo que éste carece de interés legítimo en el presente asunto. Estima que el acto que se le atribuye, consistente en la promulgación y publicación del decreto impugnado, fue realizado con estricto apego a sus facultades de conformidad con el artículo 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y que únicamente fue llamado a juicio para cumplir con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que hubiesen expedido o promulgado la ley impugnada, de acuerdo con la tesis «P. XV/2007» de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL POR ESA VÍA, DEBE LLAMARSE A JUICIO COMO DEMANDADOS TANTO AL ÓRGANO QUE LA EXPIDIÓ COMO AL QUE LA PROMULGÓ, AUNQUE NO SE ATRIBUYAN VICIOS PROPIOS A CADA UNO DE ESTOS ACTOS, SALVO CUANDO SE RECLAME UNA OMISIÓN LEGISLATIVA."

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

Tales argumentos deben desestimarse, ya que involucran el fondo del asunto, el cual consiste precisamente en determinar si los preceptos impugnados invaden la esfera de competencias de la Federación en materia de educación.¹³

SEXO.—**Estudio de fondo.** Los conceptos de invalidez que la parte actora plantea en esta controversia se encaminan a demostrar que el Estado de Morelos legisló en materia de educación sin respetar el orden de competencias establecido en la Constitución y en las leyes generales que delimitan las competencias de los distintos órdenes de gobierno en esta materia, por lo que, para estar en posibilidad de examinarlos, es

¹³ Sirve de apoyo la tesis número P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

necesario precisar el marco jurídico aplicable, máxime que, en el año dos mil trece se aprobó una importante reforma constitucional en esa materia.

El veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 3o. y 73, fracción XXV, que disponen:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 9 de febrero de 2012)

"Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"Además:

"a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nues-

tros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

(Reformada, D.O.F. 9 de febrero de 2012)

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial

y a la educación superior— necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

(Adicionado [N. de E. reformado] primer párrafo, D.O.F. 12 de noviembre de 2002)

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

"a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

"b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

(Adicionada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

"a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

"b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

"c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

"La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

"Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión.

Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

"La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

"La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

"La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al instituto y a las autoridades educativas federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones."

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"XXV. Para establecer el servicio profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en ma-

teria de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma."

Es necesario señalar que, además, en los artículos transitorios de dicho decreto de reforma, se dispuso lo siguiente:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. El Ejecutivo Federal someterá a la Cámara de Senadores las ternas para la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del instituto.

"Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes:

"I. Dos nombramientos por un periodo de cinco años;

"II. Dos nombramientos por un periodo de seis años, y

"III. Un nombramiento por un periodo de siete.

"El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores.

"Para la conformación de la Primera Junta de Gobierno del instituto, el Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Senadores cinco ternas para que de entre ellas se designen a los cinco integrantes que la constituirán. La presentación de ternas en el futuro corresponderá a la renovación escalonada que precisa el párrafo segundo de este artículo.

"El primer presidente de la Junta de Gobierno del instituto durará en su encargo cuatro años."

"Tercero. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

"En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del instituto, y las de la presidencia por el presidente de la Junta de Gobierno."

"Cuarto. Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del instituto que se crea en los términos del presente decreto."

"Quinto. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

"I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

"II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y

"III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

"a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres

de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

"b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y

"c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

"Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión."

"**Sexto.** Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto."

De esta transcripción se tiene que, como adelantábamos, la materia de educación fue objeto de una importante reforma y, si bien, ya se trataba de una materia concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, también es cierto que, a partir de dicha reforma y **con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República**, se estableció en el artículo 3o. que el Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios; que, con la finalidad de garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual, será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con atribuciones para evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; se incorpora además el servicio profesional docente, otorgando al Congreso Federal la facultad para expedir la ley reglamentaria que contenga los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación (artículos 3o., fracción III y 73, fracción XXV).

Así pues, en términos del texto vigente del artículo 73, fracción XXV, constitucional, y del artículo quinto transitorio del decreto de reforma que le dio origen, tratándose del servicio profesional docente, es una competencia exclusiva de la Federación que no corresponde regular a las entidades federativas más que en los aspectos operativos que la ley establezca.

Sobre esto dan cuenta, además, la iniciativa y los dictámenes de las Cámaras de Origen (de Diputados) y Revisora (de Senadores), conforme a los cuales, la reforma constitucional en cuestión tuvo como eje primordial la mayor calidad en la educación del país y, para ello, por un lado, se establece el servicio profesional docente y, por otro, se fortalece al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que ya existía pero como organismo descentralizado.

En efecto, del procedimiento legislativo correspondiente se tiene que el presidente de la República envió iniciativa de reforma al artículo 3o. constitucional, para establecer a nivel nacional las bases de creación del servicio profesional docente, y se otorguen al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del sistema educativo nacional, para la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Precizando que, en el marco de la concurrencia existente en la materia de educación, se faculte al órgano legislativo federal para expedir las leyes correspondientes.

Por otra parte, del dictamen de la Cámara de Origen, se advierte que, se destaca la importancia de la educación como pilar de la sociedad, por lo que, a lo largo de los años se han aprobado diversas reformas constitucionales, con el fin de consolidar a la educación como un derecho social y más aún, un derecho fundamental. En esa medida, en dicho dictamen se señala que:

"Con la presente iniciativa en estudio, el Estado Mexicano se encuentra ante la responsabilidad y obligación de establecer los mecanismos idóneos para estructurar una política educativa que transforme el sistema educativo actual, resolviendo y enfrentando los problemas que le aquejan. Con la finalidad de dar un paso adelante en el desarrollo de la educación, con la propuesta de modificación al artículo 3o. constitucional, se logra ese objetivo, bajo las siguientes directrices: **I. Servicio profesional docente.** La iniciativa en dictamen contempla como eje principal, implementar el servicio profesional docente, la importancia que tiene este punto es la de establecer a nivel nacional las bases del ingreso, promoción y permanencia de los docentes en el servicio educativo. El crear un servicio profesional es en función del desempeño, la formación, capacitación y actualización del docente. ... Para lograr lo anterior,

se tiene que realizar toda una estructura de evaluación en la actividad docente, que contribuya a incentivar el desarrollo profesional del mismo. Considerando que la evaluación es 'el proceso mediante el cual comparamos lo que queremos (la utopía de la calidad) y lo que tenemos (la realidad de calidad que contamos) con el fin de tomar decisiones conducentes a alcanzar la calidad.'. Esta calidad educativa es lo que la sociedad reclama para las nuevas generaciones, evaluando desde una perspectiva sistemática educativa, a través de la práctica cotidiana del ejercicio profesional docente, lo que permitirá una clara proyección educativa. ... La iniciativa en estudio, considera que es importante que el sistema educativo, permita valorar los conocimientos y las aptitudes del docente que se encuentre en activo o sea aspirante, asimismo, bajo el esquema de valoración se establecerán las promociones en función del conocimiento, aptitudes y antigüedad que reconozcan la labor del encargado de la enseñanza de la niñez y la juventud mexicana. ... el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado. II. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Para hacer efectiva la reforma propuesta, se requiere de un instituto dotado de autonomía, que se encargue de valorar y adecuar el sistema educativo nacional. En ese orden de ideas, para hacer funcional el sistema educativo, se deben considerar los parámetros de evaluación que aportarán los conocimientos del educando y del docente, así como, la función estatal del desarrollo de políticas educativas. El principal fundamento es el desarrollo de las acciones necesarias para elevar la calidad de la educación, entendida ésta, como una perspectiva relativa y dinámica, con una tendencia asociada con la superación y la mejora continua. En esa tesitura, anteriormente se había pensado en crear un organismo administrativo, que fungiera como principal instrumentador de esas políticas, es así que el 8 de agosto de 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para satisfacer la imperiosa necesidad de cumplir con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. ... Si bien, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2012, se modificó al instituto para darle mayores herramientas para el cumplimiento de su objeto, es necesario que estas funciones se lleven a cabo con plena autonomía e independencia, como máxima autoridad en la materia. Por ello, esta Comisión Dictaminadora, coincide con la reforma planteada en la Iniciativa en análisis, mediante la cual se pretende adicionar una fracción IX al artículo 3o. de nuestra Constitución Política para efectos de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se convierta en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, coadyuvante de las políticas y acciones educativas y del diseño de programas. En ese sentido, con la autonomía constitucional del instituto se podrá consolidar la polí-

tica del Estado y su rectoría en la educación, ya que los estudios e indicadores servirán de sustento en el diseño de estrategias, con la finalidad de que se logre la homogeneidad de las autoridades educativas federales y locales, consolidando una plena coordinación entre estos entes, a fin de cumplir las expectativas de calidad del sistema educativo. Al dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se le otorgarán las características esenciales de las que goza todo órgano constitucional autónomo y que consisten en: * Ser creados de forma directa por el Texto Constitucional; * Contar con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada; * Llevar a cabo funciones esenciales dentro de los Estados Modernos, y * Si bien no se encuentran jerárquicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones son revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país. En otras palabras, consolidar al instituto como un órgano constitucional que fortalezca el sistema educativo nacional contribuyendo a mejorar la calidad de dicho proceso con la participación de todos los factores que intervienen –docentes, educandos, Estado, autoridades, programas, métodos y financiamiento–. ... **En ese sentido, era necesario complementar esta reforma facultando al Congreso de la Unión, para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua, a través de la reforma a la fracción XXV del artículo 73 de nuestra Constitución Política.** ... Finalmente, para incrementar los niveles de calidad y equidad del sistema educativo en México, resulta fundamental no sólo optimizar los sistemas de formación inicial y permanente de los educadores, sino también favorecer la mejora constante de su desempeño, como una condición para el ejercicio de la profesión. Por ello, la importancia de la presente reforma para otorgar las bases constitucionales, que permitirán consolidar la educación en México para las generaciones futuras, a través de la modificación de los marcos normativos secundarios inherentes al proyecto educativo del Estado."

En la misma línea, el dictamen de la Cámara Revisora, respecto de la minuta enviada por la de Origen, señala:

"Después de realizar un estudio de la minuta en análisis, estas Comisiones Dictaminadoras concuerdan con el proyecto de decreto de reforma constitucional contenido en la minuta sujeta a dictamen, por las razones siguientes: La importancia que para la sociedad mexicana tiene la educación, se refleja en cuanto que el derecho a recibirla, fue una de las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el Poder Constituyente reunido en Querétaro, como parte de los derechos sociales, que finalmente fueron plasmados en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ... la función social educativa es una tarea que debe realizar el Estado, donde

de manera concurrente participan la Federación, los Estados y los Municipios, mediante una estructura que actualmente involucra los planes, programas y métodos educativos, y la participación de los educandos, educadores, autoridades educativas, instituciones educativas del Estado y de particulares, así como las instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía, que en su conjunto constituyen el sistema educativo nacional. ... elevar la calidad educativa del país es una de las principales tareas que el Estado Mexicano debe atender, más cuando según los datos que se desprenden de indicadores internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (Pisa por sus siglas en inglés), el nivel de conocimientos y habilidades de nuestros estudiantes, en comparación con sus pares de otros países, indican que, es impostergable adoptar las medidas necesarias para reducir la alta proporción de estudiantes que demuestran un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias, situación que resulta particularmente relevante en alumnos que provienen de hogares en situación de pobreza. ... El compromiso que ahora tiene que enfrentar el país del siglo XXI es la calidad educativa, debiéndose entender por ésta, la mejora del conjunto de herramientas cognoscitivas y culturales que adquieren los alumnos en la escuela, de forma que les permita insertarse adecuadamente en el mercado laboral, con la perspectiva de mejorar progresivamente sus condiciones de vida. ... El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En este contexto, resulta evidente que entre las medidas que se requieren implementar para abatir el rezago en la calidad educativa, comienzan por tener un claro diagnóstico del nivel educativo que prevalece en las diversas regiones y estratos del país por lo que, es necesario que una instancia experta sea quien, con plena autonomía, independencia, transparencia, objetividad, pertinencia y atendiendo a los principios de diversidad e inclusión, diseñe y realice las mediciones que correspondan, para la evaluación de los procesos, componentes y resultados del sistema educativo nacional en los diversos niveles de enseñanza obligatoria. En este sentido se comparten las razones expuestas en el dictamen que se analiza, por las que se estima conveniente que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación goce de autonomía constitucional para el desarrollo de estas tareas. ... Sin duda, la labor que desempeñe el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, será importante para determinar las fortalezas y debilidades del sistema educativo, permitiendo adoptar las acciones necesarias para mejorar de manera continua la calidad y equidad en la educación. Se coincide con la Colegisladora, en dotar de autonomía constitucional al referido instituto, pues se estima que con ello se dará orden en el desarrollo de la evaluación del sistema, propiciando al mismo tiempo la necesaria colaboración entre las diversas autoridades que intervienen en el adecuado desempeño de la función **educativa. ... Servicio profesional docente. De igual modo, se comparten las consideraciones de la Colegisladora, en cuanto conceden especial importancia a la creación de un**

servicio profesional docente, donde el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción del personal magisterial, así como del personal directivo y de supervisión que forman parte del sistema educativo público, se encuentren regulados mediante normas claras, que tomen en cuenta el desempeño, los méritos y las cualidades que se necesitan para desempeñar un cargo en el servicio profesional docente, lo anterior con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Sin duda la profesionalización del personal magisterial se verá fortalecida, en la medida en que el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción de quienes formen parte del sistema profesional docente, sea resultado de procesos de evaluación objetivos, que aseguren la satisfacción plena de los requisitos para desempeñar la función magisterial, así como los cargos de dirección y supervisión, lo que brindará mayor certeza de que los educandos recibirán los conocimientos que requieren para su adecuado desarrollo intelectual y físico, por maestros que tendrán el perfil idóneo y plena capacidad para impartir educación, de forma que fomenten el desarrollo de las capacidades y habilidades de sus alumnos, con lo que se asegura el cumplimiento de los objetivos constitucionalmente asignados a la función educativa. Se advierte que el sistema de reconocimiento para docentes, basado en incentivos económicos y otros que muestren el aprecio social a los maestros, así como la posibilidad de acceder a un desarrollo profesional dentro del sistema, servirá como un instrumento que estimulará la dedicación de los docentes para procurar un aprendizaje efectivo de sus alumnos, lo que sin duda redundará en un aumento en la calidad educativa y el mejor desarrollo de quienes forman parte del sistema profesional docente. En este sentido se concuerda con lo señalado en la Minuta en análisis, cuando se dice que: ‘... el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente, consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado.’. Por otra parte, se coincide con la Colegisladora, en cuanto a que debe quedar precisado en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que será facultad del Congreso de la Unión, establecer el servicio profesional docente, en términos del artículo 3o. de nuestra Carta Magna, así como el sentido y orientación que el Congreso de la Unión debe dar a las leyes que distribuyan el ejercicio de la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios, pues es menester que dichas leyes aseguren el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad, es decir, atendiendo a los objetivos que se precisan en la fracción II del artículo 3o. del Texto Fundamental. ... IV. Cambios a la minuta. No obstante

las coincidencias, en cuanto a las propuestas de reforma constitucional que en materia educativa han sido aprobadas por la Colegisladora, se estima pertinente establecer claramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación del Estado para garantizar la calidad de la educación que se encuentra constreñido a proporcionar en los niveles de educación básica y media superior. En este contexto, es necesario que existan las bases constitucionales, que den sustento al sentido que deberán tener los diversos aspectos que intervienen en la educación, es decir, la infraestructura educativa, recursos materiales, recursos humanos, pedagógicos y de organización, los cuales deberán ser orientados por el Estado, de forma que se garantice el máximo logro académico y de aprendizaje de los alumnos. Lo anterior no se contrapone con la intención que se advierte en los cambios propuestos por la Colegisladora, sino por el contrario, robustecen el compromiso que el Poder Legislativo tiene para con todos los usuarios del sistema educativo nacional, en el sentido de asegurar que existan las condiciones constitucionales y normativas, que sirvan para garantizar los máximos niveles de calidad en la educación que tienen el derecho de recibir los alumnos de nuestro país, con el fin de que éstos puedan alcanzar los máximos niveles de desarrollo académico, cultural, intelectual y profesional, tanto en beneficio propio, como de la sociedad de la que forman parte. Por estas razones, se estima conveniente adicionar un párrafo tercero al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se consigne expresamente que el Estado deberá garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. De igual modo, se considera necesario que en la fracción II del citado precepto constitucional, se agregue un inciso d) donde se disponga como uno más de los criterios que deberá orientar la educación, el que ésta sea de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos. Asimismo, se estima conveniente señalar, que en la determinación de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República, el Ejecutivo Federal considere la opinión de los maestros, por lo que se propone incluir a éstos en la parte conducente de la fracción III del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se propone la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que coordinará el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, situación que obedece a que la connotación del sistema resulta acorde con las diversas partes que definirán la evaluación de los diversos componentes del sistema educativo nacional, situación que se reflejaría en la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."**

Por consiguiente, los trabajos legislativos refuerzan que lo relativo al servicio profesional docente compete sólo al orden federal, en cuanto a que, es el Congreso de la Unión el que deberá regularlo, asimismo, se crea un órgano constitucional autónomo denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, además que, es el Poder Ejecutivo Federal, al que compete instrumentar las medidas a que se refiere el artículo quinto transitorio de la reforma.

Ahora bien, para dar cumplimiento a esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece, de la que destaca, en principio, lo siguiente:

**"Título primero
"Disposiciones generales**

**"Capítulo I
"Objeto, definiciones y principios**

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige el servicio profesional docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio.

"Las disposiciones de la presente ley son de orden público e interés social, y de observancia general y obligatoria en los Estados Unidos Mexicanos.

"El marco normativo aplicable en las entidades federativas se ajustará a las previsiones de esta ley. Los servicios de educación básica y media superior que, en su caso, impartan los Ayuntamientos se sujetarán a la presente ley. Las autoridades educativas locales deberán realizar las acciones de coordinación necesarias con los Ayuntamientos.

"La presente ley no será aplicable a las universidades y demás instituciones a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Consejo Nacional de Fomento Educativo y organismos que presten servicios equivalentes en las entidades federativas, ni a los institutos de educación para adultos, nacional y estatales."

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto:

"I. Regular el servicio profesional docente en la educación básica y media superior;

"II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del servicio profesional docente;

"III. Regular los derechos y obligaciones derivados del servicio profesional docente, y

"IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el servicio profesional docente."

"Artículo 3. Son sujetos del servicio que regula esta ley los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión en la Federación, los Estados, el Distrito Federal y Municipios, así como los asesores técnico pedagógicos, en la educación básica y media superior que imparta el Estado."

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"I. Actualización: A la adquisición continua de conocimientos y capacidades relacionados con el servicio público educativo y la práctica pedagógica;

"...

"III. Autoridades educativas: A la Secretaría de Educación Pública de la administración pública federal y a las correspondientes en los Estados, el Distrito Federal y Municipios;

"IV. Autoridad educativa local: Al Ejecutivo de cada uno de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para la prestación del servicio público educativo;

"...

"IX. Evaluación del desempeño: A la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de asesoría técnica pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica;

"...

"XV. Instituto: Al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"XVI. Ley: Al presente ordenamiento;

"XVII. Marco general de una educación de calidad: Al conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes

para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación;

"...

"XXX. Secretaría: A la Secretaría de Educación Pública de la administración pública federal;

"...

"XXXII. Servicio profesional docente o servicio: Al conjunto de actividades y mecanismos para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados."

"Título segundo

"Del servicio profesional docente

"Capítulo I

"De los propósitos del servicio

"**Artículo 12.** Las funciones docentes, de dirección de una escuela o de supervisión de la educación básica y media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados deberán orientarse a brindar educación de calidad y al cumplimiento de sus fines. Quienes desempeñen dichas tareas deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan."

"**Artículo 13.** El servicio profesional docente tiene los propósitos siguientes:

"I. Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del País;

"II. Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios;

"III. Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión;

"IV. Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional;

"V. Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión;

"VI. Otorgar los apoyos necesarios para que el personal del servicio profesional docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades;

"VII. Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del personal del servicio profesional docente a través de políticas, programas y acciones específicas, y

"VIII. Desarrollar un programa de estímulos e incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

"Las autoridades educativas, los organismos descentralizados y el instituto, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que la evaluación del personal docente y del personal con funciones de dirección y de supervisión contribuya con la calidad de la educación y sea congruente con los objetivos del sistema educativo nacional y con la evaluación de los educandos y de las escuelas."

Artículo 14. Para alcanzar los propósitos del servicio profesional docente deben desarrollarse perfiles, parámetros e indicadores que sirvan de referente para la buena práctica profesional. Para tal efecto, es necesario que los perfiles, parámetros e indicadores permitan, al menos, lo siguiente:

"I. Contar con un marco general de una educación de calidad y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la escuela, cuyo cumplimiento sea obligatorio para las autoridades educativas, organismos descentralizados y miembros del servicio profesional docente;

"II. Definir los aspectos principales que abarcan las funciones de docencia, dirección y supervisión, respectivamente, incluyendo, en el caso de la función docente, la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores;

"III. Identificar características básicas de desempeño del personal del servicio profesional docente en contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión;

"IV. Considerar la observancia de los calendarios y el debido aprovechamiento del tiempo escolar, y

"V. Establecer niveles de competencia para cada una de las categorías que definen la labor de quienes realizan las funciones de docencia, dirección y supervisión, a efecto de que dicho personal, las escuelas, las zonas escolares y, en general, los distintos responsables de la educación en el sistema educativo cuenten con referentes para la mejora continua y el logro de los perfiles, parámetros e indicadores idóneos.

"Los perfiles, parámetros e indicadores deberán ser revisados periódicamente."

Además, la normatividad transitoria del decreto por el que se expidió dicho ordenamiento general dispone:

"**Primero.** La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"**Segundo.** Se derogan las disposiciones que se opongan a este decreto."

"**Tercero.** Los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor."

"**Cuarto.** Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el instituto solicitará a las autoridades educativas y a los organismos descentralizados, las propuestas de parámetros e indicadores en términos de lo previsto en el título tercero de la ley."

"Quinto. Conforme a las disposiciones de esta ley, el instituto, la secretaría, las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados deberán realizar durante el mes de julio del año 2014 los concursos que para el ingreso al servicio en la educación básica y media superior establece el capítulo III, del título segundo de esta ley.

"Dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el instituto deberá publicar un calendario en el que se precisen las fechas, plazos o ciclos escolares durante los cuales se tendrán, conforme a las disposiciones de esta ley, debidamente implementados y en operación los concursos y los procesos de evaluación que para cada tipo educativo establecen los capítulos IV, V, VI, VII y VIII del título segundo de esta ley."

"Sexto. En tanto se tienen debidamente implementados y en operación los concursos y los procesos de evaluación a que se refiere el artículo anterior, se estará a lo previsto en las disposiciones aplicables hasta antes de la publicación del presente decreto, sin perjuicio de que las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus respectivas competencias, realicen todas las acciones que determinen como necesarias para que desde la entrada en vigor de esta ley trabajen y los modifiquen hacia la convergencia de lo previsto en el título segundo del presente ordenamiento.

"Los procedimientos y los dictámenes escalafonarios quedarán supeditados a las fechas o plazos que para la promoción se establezcan en el calendario que publique el instituto, conforme a lo previsto en el artículo anterior."

"Séptimo. En concordancia con el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Educación, las atribuciones en la educación básica que la presente ley señala para las autoridades educativas locales corresponderán, en el Distrito Federal, a la secretaría, hasta la conclusión del proceso a que se refiere dicho precepto. La secretaría actuará por conducto de la administración federal de servicios educativos en el Distrito Federal."

"Octavo. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la

autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

Noveno. El personal docente y el personal con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados que a la entrada en vigor de esta ley tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en el artículo 52 de la presente ley. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará nombramiento definitivo y quedará incorporado al servicio profesional docente conforme a lo dispuesto en esta ley.

"Será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según sea el caso, el personal que:

"I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;

"II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, o

"III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación previsto en el artículo 53."

Décimo. Dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, las autoridades educativas y los organismos descentralizados deberán haber cumplido con la obligación prevista en el párrafo tercero del artículo 18 de esta ley.

"Para dichos efectos, las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados deberán implementar un programa integral que organice y estructure debidamente las funciones y la adscripción del personal con funciones de asesoría técnica pedagógica en servicio.

"Dicho programa deberá contemplar como primera acción prioritaria que el personal en servicio que, a la entrada en vigor de esta ley, desempeñe funciones de asesoría técnica pedagógica, se reintegre a la función docente.

"Una acción subsecuente del programa integral será que sólo el personal que cumpla con los requisitos que las autoridades educativas u organismos descentralizados determinen expresamente podrá continuar temporalmente con las funciones de asesoría técnica pedagógica, sujetándose a los procedimientos que establece la presente ley. En ningún caso podrán desempeñar funciones administrativas.

"En la implementación del programa integral, la secretaría propiciará la coordinación necesaria con las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados."

"Décimo primero. El programa de carrera magisterial continuará en funcionamiento hasta en tanto entre en vigor el programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley, cuya publicación deberá hacerse a más tardar el 31 de mayo del año 2015.

"Lo anterior, sin perjuicio de que antes de esa fecha la secretaría ajuste los factores, puntajes e instrumentos de evaluación de carrera magisterial y, en general, realice las acciones que determine necesarias para transitar al programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley.

"Los beneficios adquiridos por el personal que participa en carrera magisterial no podrán ser afectados en el tránsito al programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley.

"La XXII etapa de carrera magisterial para los docentes de educación básica se desahogará en los términos señalados por la convocatoria correspondiente a dicha etapa."

"Décimo segundo. Las autoridades educativas y los organismos descentralizados iniciarán el proceso de compactación a que se refieren los artículos 42 y 63 del presente ordenamiento, conforme a los lineamientos que al efecto determinen, en tanto se encuentre en operación el sistema de evaluación del desempeño en términos de lo previsto por esta ley."

"Décimo tercero. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente ley deberá estar en operación en todo el país el Sistema de Información y Gestión Educativa que incluya, por lo menos, la información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas."

"Décimo cuarto. La secretaría y las autoridades educativas locales diseñarán un programa, que estas últimas llevarán a cabo, para la regularización progresiva de las plazas con funciones de dirección que correspondan a las estructuras ocupacionales de las escuelas de educación básica, de conformidad a la disponibilidad presupuestal, conforme a lo siguiente:

"I. Quienes a la entrada en vigor de esta ley ejerzan funciones de dirección sin el nombramiento respectivo seguirán en dichas funciones y serán sujetos de la evaluación del desempeño establecida en el artículo 52 de esta ley. Lo anterior, para determinar si dicho personal cumple con las exigencias de la función directiva;

"II. De obtener un resultado suficiente en la evaluación del desempeño el personal recibirá el nombramiento definitivo y quedará incorporado al servicio profesional docente conforme a lo dispuesto en esta ley, y

"III. El personal que incumpla con la obligación de evaluación o cuando en ésta se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función de dirección, volverá a su función docente en la escuela en que hubiere estado asignado u otra conforme a las necesidades del servicio, quedando sujeto a lo dispuesto por el artículo octavo transitorio o noveno transitorio de esta ley, según sea el caso."

"Décimo quinto. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo para desempeñar funciones de dirección o de supervisión en la educación media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, continuará en el desempeño de dichas funciones conforme a lo previsto en esta ley."

"Décimo sexto. Dentro de los noventa días hábiles siguientes al inicio de la vigencia de esta ley, los Gobiernos de los Estados entregarán a la secretaría el analítico de plazas del personal docente y del personal con funciones de dirección y supervisión en la educación básica y media superior. Lo anterior para efectos de que la secretaría concilie dicha información con la participación que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponda en términos de las disposiciones aplicables."

"Décimo séptimo. Dentro de los noventa días hábiles siguientes al inicio de la vigencia de esta ley, los Gobiernos de los Estados, con copia a la secretaría, entregarán al instituto la plantilla ocupacional del total del personal en la educación básica y media superior, federalizado y de origen estatal, adscrito en la entidad."

"Décimo octavo. El Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, tomará las medidas administrativas necesarias para crear un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, al que facultará para ejercer las atribuciones de esta secretaría en materia del servicio profesional docente."

"Décimo noveno. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de la presente ley se realizarán con cargo a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para tal fin al sector educativo para el ejercicio fiscal de que se trate, lo cual se llevará a cabo de manera progresiva con el objeto de cumplir con las obligaciones que tendrán a su cargo las autoridades competentes, derivadas de la presente ley."

"Vigésimo. En la determinación de los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación aplicables al personal docente y al personal con funciones de dirección y de supervisión, en la educación media superior impartida por el Instituto Politécnico Nacional deberá considerarse la normativa propia de dicho instituto."

"Vigésimo primero. El artículo 24 de la presente ley entrará en vigor para la educación básica a los dos años siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, entre tanto, las convocatorias para concursos de oposición para el ingreso a la educación básica serán sólo para los egresados de las normales y sólo en el caso de que no se cubran las vacantes mediante dichos concursos, se emitirán convocatorias públicas abiertas."

"Vigésimo segundo. La secretaría formulará un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales, a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta y la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del sistema educativo nacional."

Destaca de las normas transitorias, la relativa a que, los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esa ley, en el plazo que ahí se señala (artículo tercero), lo cual va en la línea de lo ya precisado en cuanto que, los Estados no tienen facultad de regular lo relativo al servicio profesional docente, sino únicamente para armonizar su orden jurídico a la ley general, lo que incluye

la posibilidad de legislar en los aspectos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones operativas en la materia.

Por otro lado, a fin de cumplimentar también la reforma constitucional de mérito, el once de septiembre de dos mil trece se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a la Ley General de Educación –que, además, posteriormente fue objeto de otras modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veinte de mayo y diecinueve de diciembre de dos mil catorce–, de este ordenamiento destacan para nuestro estudio las siguientes disposiciones:

"Artículo 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

"Constituyen el sistema educativo nacional:

"...

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"III. El servicio profesional docente; ..."

"Artículo 11. La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, en los términos que la propia ley establece.

"Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"I. Autoridad educativa federal, o secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la administración pública federal;

"II. Autoridad educativa local al Ejecutivo de cada uno de los Estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y (sic)

"III. Autoridad educativa municipal al Ayuntamiento de cada Municipio;

"IV. (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"V. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al organismo constitucional autónomo al que le corresponde:

"a. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;

"b. Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior, y

"c. Las demás atribuciones que establezcan la Constitución, su propia ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VI. Autoridades escolares, al personal que lleva a cabo funciones de dirección o supervisión en los sectores, zonas o centros escolares."

"Capítulo II "Del federalismo educativo

"Sección 1. De la distribución de la función social educativa

"Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

(Adicionado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el servicio profesional docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"V Bis. Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.

"En las escuelas que imparten la educación media superior, la secretaria establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes.

(Adicionada, D.O.F. 19 de diciembre de 2014)

"V Ter. Emitir los lineamientos generales para el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"VII. (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"VIII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;

"IX. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;

(Adicionada, D.O.F. 10 de junio de 2013)

"IX Bis. Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"X. Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

"XI. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta ley;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Bis. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis;

"XIII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y

"XIV. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

"Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

"I. Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"II. Proponer a la secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la secretaría;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida;

(Reformada, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

(Adicionada, D.O.F. 10 de junio de 2013)

"VI Bis. Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VII. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del sistema de información y gestión educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la secretaría y demás disposiciones aplicables.

"Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VIII. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y

"IX. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de abril de 2009)

"**Artículo 14.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

"I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"I Bis. Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"II Bis. Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida;

(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;

"V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;

"VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;

"VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 2014)

"VIII. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y fomentar su enseñanza, disseminación en acceso abierto y su divulgación, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o que se haya utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes,

protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada;

"IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;

(Adicionada, D.O.F. 17 de abril de 2009)

"X. Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia;

(Adicionada, D.O.F. 19 de diciembre de 2014)

"X Bis. Fomentar el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo, para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento;

(Reformada, D.O.F. 2 de junio de 2006)

"XI. Vigilar el cumplimiento de esta ley y de sus disposiciones reglamentarias;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XI Bis. Participar en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes;

(Adicionada, D.O.F. 2 de junio de 2006)

"XII. Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares, y

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Bis. Diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia, atendiendo los lineamientos que en ejercicio de sus atribuciones emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Ter. Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Quáter. Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel;

(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Quintus. Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo, y

"XIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

"El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Artículo 16. Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo 20. Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

"I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica –incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena– especial y de educación física;

(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"II. La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior. El cumplimiento de estas finalidades se sujetará, en lo conducente, a los lineamientos, medidas y demás acciones que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"III. La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y

"IV. El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

(Reformado, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"Las autoridades educativas locales podrán coordinarse para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades previstas en este artículo, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de las necesidades hagan recomendables proyectos regionales. Asimismo, podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o del extranjero para ampliar las opciones de formación, actualización y superación docente."

(Reformado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Artículo 21. Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes y, para la educación básica y media superior, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"...

"Las autoridades educativas, de conformidad con lo que establece la Ley General del Servicio Profesional Docente, establecerán la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

"Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por los maestros. Además, establecerán mecanismos de estímulo a la labor docente con base en la evaluación.

"El otorgamiento de los reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas que se otorguen al personal docente en instituciones establecidas por el Estado en educación básica y media superior, se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo 48. La secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad a los principios y criterios establecidos en los artículos 7 y 8 de esta ley.

(Reformado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Para tales efectos la secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el artículo 72, así como aquellas que en su caso, formule el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

(Reformado, D.O.F. 2 de noviembre de 2007)

"Las autoridades educativas locales, previa consulta al Consejo Estatal Técnico de Educación correspondiente, propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la secretaría, contenidos regionales que –sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados– permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de la entidad y Municipios respectivos.

(Reformado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"La secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados. En el caso de los programas de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán revisados y evaluados, al menos, cada cuatro años, y deberán mantenerse actualizados conforme a los parámetros y perfiles a los que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente.

(Reformado, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"Los planes y programas que la secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada enti-

dad federativa y, previo a su aplicación, se deberá capacitar a los maestros respecto de su contenido y métodos."

De igual modo, es importante considerar, en lo que al caso interesa, las disposiciones transitorias del decreto de reforma a la Ley General de Educación:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto."

"Tercero. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento."

"Cuarto. La información contenida en el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas formará parte, en lo conducente, del Sistema de Información y Gestión Educativa.

"La Secretaría de Educación Pública deberá tomar las medidas conducentes para llevar a cabo la migración de la información al citado sistema, mismo que se regulará y organizará conforme a las disposiciones y lineamientos que expida dicha dependencia."

"Noveno. Con el propósito de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación obligatoria, en el marco de las disposiciones que regulan el servicio profesional docente, las autoridades educativas federal y locales, adecuarán su normativa de naturaleza laboral y administrativa, debiendo dejar sin efectos la que se oponga o limite el cumplimiento de dicha obligación."

"Décimo segundo. A efecto de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación, las autoridades educativas deberán proveer lo necesario para revisar el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos."

Se advierte que, a diferencia de lo que ocurre tratándose del servicio profesional docente, en el caso de la función social educativa si se mandata a las Legislaturas Locales adecuar su normatividad a la Ley General de Edu-

cación, pues, como se ha establecido, tal función es concurrente entre los distintos niveles de gobierno, no así lo relativo a aquel servicio. Por lo que, sólo en el caso de la función educativa los órganos legislativos locales podrán legislar, en el ámbito de su respectiva competencia.

En conclusión, si bien el nuevo marco constitucional conserva la materia de educación como concurrente, ello no implica una concurrencia en lo relativo al servicio profesional docente, ya que, como se expuso, esta materia se federalizó totalmente, dejando a los Estados una intervención operativa en los términos de lo que la normatividad federal indique, según se desprende del propio texto del artículo 3o. constitucional, así como de la normatividad transitoria que ha quedado transcrita.

Es pues, a la luz de este marco jurídico, que se examinarán los argumentos de invalidez que la parte actora esgrime respecto de determinados numerales de la Ley de Educación del Estado de Morelos.

• **Primer concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo 14 Bis de la Ley de Educación del Estado de Morelos, relativo a la facultad de la Secretaría de Educación Local para emitir lineamientos en materia de expendio y distribución de alimentos y bebidas.

La parte actora argumenta que el artículo 14 Bis de la Ley de Educación del Estado de Morelos dota a la Secretaría de Educación Local de atribuciones en materia de alimentos y bebidas en escuelas que son exclusivas de la Secretaría de Educación Pública.

El precepto impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 14 Bis. Las autoridades educativas estatales, mediante disposiciones de carácter general que se publiquen en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' y sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables, establecerán conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria, los lineamientos a que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, dentro de todo plantel, en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutrimentales que para tal efecto determine la autoridad de salud competente.

"Estas disposiciones de carácter general, comprenderán las regulaciones de los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos y fomenten aquellos de carácter nutrimental."

La parte actora considera que el artículo impugnado invade el ámbito de competencias de la Federación, al facultar a la Secretaría de Educación del Estado para establecer lineamientos generales en materia de expendio y distribución de alimentos y bebidas en todo plantel educativo, pues argumenta que en términos del artículo 24 Bis de la Ley General de Educación, es a la Secretaría de Educación Pública Federal a la que corresponde dicha facultad regulatoria. El citado precepto señala:

"Artículo 24 Bis. La secretaría, mediante disposiciones de carácter general que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables, establecerá los lineamientos a que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, dentro de toda escuela, en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutrimentales que para tal efecto determine la Secretaría de Salud.

"Estas disposiciones de carácter general comprenderán las regulaciones que prohíban los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos y fomenten aquellos de carácter nutrimental."

Al caso vale recordar que, tratándose de la función social educativa, los Estados están facultados para legislar conforme a la distribución que al efecto realice el Congreso de la Unión, como lo hizo en la Ley General de Educación, y como también se ha puntualizado, conforme a la normatividad transitoria del decreto por el que se reformó dicha ley general, los Estados deben adecuar su legislación a la misma.

Asimismo, en términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia educativa, es al Poder Ejecutivo Federal al que compete instrumentar la medida atinente a que las escuelas no den alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

En ese sentido, del contraste entre la norma general impugnada y lo ordenado en la ley general, se desprende que la legislación local faculta a la Secretaría de Educación del Estado a emitir los lineamientos a que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, dentro de toda escuela, en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutrimentales que para tal efecto determine la Secretaría de Salud.

Es evidente, por tanto, que la legislación local invade la esfera competencial federal, dado que, de la redacción del numeral invocado se desprende que se pretende asignar a la Secretaría de Educación Pública local una atri-

bución que se confirió a su símil del orden federal, conforme a la distribución competencial hecha por el Congreso de la Unión, es decir, es la secretaría federal a la que se ha facultado para expedir las disposiciones de carácter general sobre alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de las escuelas, a que deberán sujetarse todas las autoridades educativas –federales y locales–; de ahí que, en la ley general se establece que estos lineamientos deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Así, el legislador estatal no está facultado para establecer la misma atribución tratándose de la dependencia educativa de la entidad, esto es, para expedir normas de carácter general en las que se regule lo relativo al expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, y que, además, pretende se publiquen en el Periódico Oficial de la entidad. Sin que sea obstáculo a lo anterior la salvedad prevista en la ley general en el sentido de que la aplicación de los lineamientos será "sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables", ya que ello no se refiere a que las autoridades locales puedan emitir sus propios lineamientos, sino a otro tipo de disposiciones en materia de alimentos y bebidas, como pueden ser las normas oficiales mexicanas.

Por tanto, debe invalidarse el artículo 14 Bis de la Ley de Educación del Estado de Morelos.

• **Segundo concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo 22 Quintus de la Ley de Educación del Estado de Morelos por la omisión de establecer como condición para la promoción a cargos de dirección o supervisión de docentes de educación media superior la presentación de exámenes de oposición.

La parte actora impugna el citado precepto por considerar que si bien regula los mecanismos de promoción de docentes a cargos con funciones de dirección y supervisión en la educación básica, omite hacerlo respecto a la educación media superior, lo cual implica una omisión legislativa parcial del Congreso de Morelos, puesto que incumplió con el mandato expreso en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece, consistente en armonizar la legislación estatal conforme a lo dispuesto en dicha ley general en un plazo de seis meses.

Lo anterior, en razón de que los artículos 3o., fracción III, de la Constitución General y 26 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, disponen

textualmente que la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades necesarias. Asimismo, el artículo 32 de la Ley General del Servicio Profesional Docente prohíbe cualquier mecanismo de promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión distinto al establecido en dicha ley.

El artículo impugnado establece:

"Artículo 22 Quintus. La promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica que imparta la autoridad educativa estatal, se llevará a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y las capacidades necesarias, además de haber ejercido como docente un mínimo de dos años y con sujeción a los términos y criterios señalados en la legislación federal aplicable.

"Cuando en la evaluación se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de las funciones de dirección, el personal promovido en el concurso de oposición, volverá a desempeñar su función docente en la escuela en que hubiere estado asignado o en el nombramiento inmediato anterior."

El concepto de invalidez resulta esencialmente fundado, pues como ha quedado establecido, tratándose del servicio profesional docente, el facultado en exclusiva para regularlo es el Congreso Federal, en términos de los artículos 73, fracción XXV, en relación con el 3o., fracciones III y IX, de la Constitución General, siendo a la ley reglamentaria a la que corresponde establecer los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el mismo.

En tal sentido, el legislador local no tiene competencia para legislar en torno a los requisitos para la promoción a cargos con funciones de dirección y de supervisión en la educación básica que imparta la autoridad educativa estatal como lo hace el precepto impugnado, pues ello, constituye una regulación directa del servicio profesional docente y no una mera armonización ni cuestión operativa tendiente al ejercicio de las competencias que la Ley General del Servicio Profesional Docente confiere a las entidades federativas.

Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 22 Quintus de la Ley de Educación del Estado de Morelos.

• **Tercer concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo cuarto transitorio, relativo a la aplicación al servicio profesional docente de nor-

mas ajenas a las previstas en el artículo 3o. constitucional y la Ley General del Servicio Profesional Docente.

La Federación impugna el citado precepto por considerar que indebidamente regula derechos de índole laboral, prestacional, sindical y asistencial, a pesar de que no fueron establecidos por el Congreso de la Unión en la Ley General del Servicio Profesional Docente, con lo cual el legislador local invade la competencia federal de definir las normas que resultarán aplicables para regular el servicio profesional docente, al intentar incluir tales derechos a dicho servicio en el Estado. Señala que el artículo 3o., fracción III, de la Constitución General establece que los criterios circunstanciales al mecanismo evaluatorio inherente al servicio profesional docente serán fijados en la ley reglamentaria. En este sentido, el Congreso Federal emitió la Ley General del Servicio Profesional Docente para regir el servicio profesional docente y establecer los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio. Asimismo, el artículo 83 de la ley mencionada, dispone que las relaciones de trabajo del personal docente con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación laboral aplicable, salvo por lo dispuesto en esa ley.

La regla transitoria cuya inconstitucionalidad se aduce, señala:

"Cuarta. El Gobierno del Estado, respetará los derechos adquiridos: Laborales, prestacionales, sindicales, asistenciales y profesionales de los trabajadores de la educación."

Conforme al marco jurídico educativo que hemos referido, resulta **fundado** el argumento de invalidez planteado, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3o., fracción III, constitucional, deriva que, es el orden federal el encargado de regular el servicio profesional docente, previendo las condiciones y términos en que operará.

Así pues, la Legislatura Local no tiene la atribución de señalar aspectos atinentes a dicho servicio, sino únicamente de armonizar su legislación al marco normativo general y legislar en los aspectos operativos que éste autoriza, sin que pueda, por tanto, reconocer derechos "adquiridos" de los trabajadores de la educación, que provengan de acuerdos o convenios previos, pues al efecto, en el artículo décimo primero transitorio del decreto mediante el cual se expidió la ley general en cuestión, se establece lo relativo a beneficios adquiridos de quienes cuenten con la carrera magisterial, por lo que, en todo caso, a tal dispositivo deberán sujetarse, sin que la Legislatura Estatal tenga facultad para regularlo.

Por tanto, procede declarar la invalidez de la regla cuarta transitoria del decreto de reformas a la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de dos de abril de dos mil catorce.

• **Cuarto concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo sexto transitorio del decreto impugnado, relativo a la modificación de las reglas de readscripción de docentes previstas en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

El artículo cuya inconstitucionalidad se aduce, señala:

"**Sexta.** En concordancia con el artículo 22 Nonus, los trabajadores de la educación que se encuentren en activo y con nombramiento definitivo, hasta antes de la entrada en vigor de esta ley, tendrá las opciones de entrar al programa de retiro voluntario, a ejercer su derecho de jubilación o pensión, o continuar en el servicio con las siguientes garantías:

"I. El programa de retiro voluntario será establecido por la autoridad educativa, de conformidad con la disponibilidad presupuestal;

"II. La jubilación o pensión, se otorgará en términos de la Ley del Servicio Civil o de las Leyes de Seguridad Social aplicables a cada caso;

"III. Será readscrito para continuar dentro del servicio educativo, conforme a lo que determine la autoridad competente; y,

"IV. Será con pleno respeto a los derechos constitucionales y laborales de los trabajadores de la educación, sin modificar sus condiciones contractuales ni ocasionar perjuicio alguno a otros derechos laborales."

Más allá de si el referido precepto modifica los términos del artículo octavo transitorio del decreto por el que se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, el concepto de invalidez es fundado, pues como puede apreciarse, el artículo transitorio impugnado regula un aspecto relativo a los términos y condiciones del servicio profesional docente como es la readscripción de los docentes en funciones a la entrada en vigor del ordenamiento local, lo que invade la esfera competencial de la Federación a la que corresponde en exclusiva regular los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente en términos de los artículos 3o., fracción III y 73, fracción XXV, de la Constitución General de la República.

Es en ejercicio de dicha facultad que el legislador federal en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente¹⁴ estableció el régimen aplicable a quienes a la entrada en vigor de dicho ordenamiento tuvieran nombramientos definitivos con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior y que no obtuvieran resultados satisfactorios en la evaluación en tres ocasiones, cuestión que no puede ser reiterada ni mucho menos modulada en función de derechos adquiridos y prestaciones laborales como lo hace el precepto impugnado.

Por tanto, debe declararse la invalidez de la regla sexta transitoria del Decreto Mil Doscientos Noventa y Siete, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de abril de dos mil catorce.

SÉPTIMO.—Extensión de invalidez y efectos. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de los artículos 14 Bis y 22 Quintus de la Ley de Educación del Estado de Morelos, así como de las reglas cuarta y sexta transitorias del Decreto Mil Doscientos Noventa y Siete, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Educación del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de abril de dos mil catorce, **debe extenderse** a los artículos 2, último párrafo, 19, 20, incisos d) y j), 22 Bis, 22 Ter, 22 Quáter, 22 Sextus, 22 Septimus, 22 Octavus, 22 Nonus, 22 Decimus, 22 Undecimus, 22 Duodecimus, 22 Tertius Decimus, 82, fracción III, 85, 86 y 87 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Mil Doscientos Noventa y Siete.

Por unanimidad de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 14 Bis y 22 Quintus de la Ley de Educación del Estado de Morelos, así como de las reglas cuarta y sexta transitorias del Decreto Mil Doscientos Noventa y Siete, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de dicha ley, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el dos de abril de dos mil catorce.

¹⁴ "Octavo. El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con nombramiento definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 2, último párrafo, 19, 20, incisos d) y j), 22 Bis, 22 Ter, 22 Quáter, 22 Sextus, 22 Septimus, 22 Octavus, 22 Nonus, 22 Decimus, 22 Undecimus, 22 Duodecimus, 22 Tertius decimus, 82, fracción III, 85, 86 y 87 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Mil Doscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el dos de abril de dos mil catorce.

La invalidez de tales preceptos surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 14 Bis y 22 Quintus de la Ley de Educación del Estado de Morelos, así como de las reglas cuarta y sexta transitorias del Decreto Mil Doscientos Noventa y Siete, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de dicha ley, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de abril de dos mil catorce.

TERCERO.—Se hace extensiva la invalidez a los artículos 2, último párrafo, 19, 20, incisos d) y j), 22 Bis, 22 Ter, 22 Quáter, 22 Sextus, 22 Septimus, 22 Octavus, 22 Nonus, 22 Decimus, 22 Undecimus, 22 Duodecimus, 22 Tertius Decimus, 82, fracción III, 85, 86 y 87 de la Ley de Educación del Estado de Morelos, reformados mediante el Decreto Mil Doscientos Noventa y Siete, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dos de abril de dos mil catorce.

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

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

Los Ministros: José Fernando Franco González Salas, Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de ocho de octubre de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

En relación con los puntos resolutivos segundo:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. Los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Los Ministros: José Fernando Franco González Salas, Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de ocho de octubre de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

En relación con los puntos resolutivos tercero y cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas salvando sus criterios en la votación de fondo en la que no participó, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo separándose de la declaración de invalidez de los artículos 20, 22 Septimus, 22 Octavus, 22 Nonus, 22 Decimus, 22 Tertius Decimus, 85 y 86, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a la extensión de invalidez y efectos.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 75/95, P./J. 5/2015, P./J. 92/99 y P. XV/2007 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, noviembre de 1995, página 180, en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas; en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 8 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710 y Tomo XXV, mayo de 2007, página 1534, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de diciembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y*, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 2 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. SU REGULACIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN.

II. FACULTAD CONCURRENTENTE ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS EN MATERIA EDUCATIVA. NO INCLUYE LA REGULACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE.

III. EXPENDIO Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS Y BEBIDAS EN PLANTELES EDUCATIVOS. SU REGULACIÓN ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).

IV. FUNCIÓN SOCIAL EDUCATIVA. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR DICHA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).

V. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN REGULAR LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN AL SERVICIO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).

VI. PROGRAMAS DE GESTIÓN ESCOLAR. ES FACULTAD EXCLUSIVA DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL ESTADO DE CHIAPAS OTORGAR RECURSOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN (ARTÍCULO 23 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA LA ENTIDAD).

VII. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN A NIVEL ESTATAL (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 10 –EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA "Y EVALUACIÓN"– Y 25 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).

VIII. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR Y VIGILAR LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DOCENTE (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE EDUCACIÓN PARA EL ESTADO DE CHIAPAS).

IX. SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. FACULTAD EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR LA REASCRIPCIÓN DE LOS TRA-

BAJADORES DE LA EDUCACIÓN AL SERVICIO DEL ESTADO (INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO 440 PUBLICADO EL DOCE DE MARZO DE DOS MIL CATORCE EXPEDIDO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIAPAS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 37/2014. LA FEDERACIÓN POR CONDUCTO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. 13 DE OCTUBRE DE 2015. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIAS: FABIANA ESTRADA TENA Y MAKAWI STAINES DÍAZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **trece de octubre de dos mil quince**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridad demandada y acto impugnado.** Por escrito presentado el catorce de abril de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal y en representación del presidente de la República, promovió controversia constitucional en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas, y solicitó la invalidez del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas", publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de marzo de dos mil catorce; en específico, los artículos 10, 14, 15, 17, 23, 25, 26 y tercero transitorio.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** En el escrito de demanda, se narraron, en síntesis, los siguientes:

1. El diez de diciembre de dos mil doce, el presidente de la República presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de educación, ante la mesa directiva de la Cámara de Diputados.

2. El once de diciembre de dos mil doce, el presidente de la mesa directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las Comisiones de Educación Pública y Servicios Educativos, y de Equidad y Género.

3. El veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman los artículos 3o., en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV; y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los artículos tercero y quinto transitorios de dicho decreto se dispuso que, el Congreso de la Unión debía expedir las leyes respectivas para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 3o. y 73 constitucionales.

4. El once de septiembre de dos mil trece, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación; se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente y; se expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, respectivamente.

En el artículo tercero transitorio del decreto por el cual se expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, se dispuso que los Gobiernos Estatales debían, dentro de los seis meses siguientes, armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de dicha ley.

5. El doce de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora esgrimió, en síntesis, los siguientes:

1. El artículo 14 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas invade la esfera de competencias de la Federación, pues le da a la Secretaría de Educación del Estado de Chiapas facultad para emitir lineamientos generales para regular la venta o consumo de alimentos y bebidas en las escuelas, lo cual es una atribución reservada exclusivamente a la autoridad federal de acuerdo con los artículos 24 Bis y 33, fracción XVII, de la Ley General de Educación.

2. El artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, al prever que los Ayuntamientos de la entidad podrán promover y prestar los servicios educativos de cualquier tipo, nivel o modalidad en el ámbito de su competencia, *previa autorización de la Secretaría de Educación Local*, contraviene lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley General de Educación, el cual faculta a los Ayuntamientos para promover y prestar los servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, sin señalar que para ello sea necesaria la autorización

de las autoridades federales y estatales, pues la propia Constitución General le otorga a los Municipios la potestad de impartir educación.

3. El artículo 17, fracción III, de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, permite la participación de organizaciones sindicales en la realización de programas de capacitación para los docentes, lo que es contrario al artículo 59 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, el cual prevé que corresponde de forma exclusiva a las autoridades educativas locales dar opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural para lo cual ofrecerán programas y cursos, pudiendo suscribir convenios de colaboración con instituciones dedicadas a la formación pedagógica, *pero sin que se prevea la intervención de los sindicatos.*

Si bien los artículos 33 de la Ley General del Servicio Profesional Docente y 72 de la Ley General de Educación establecen distintas formas de colaboración de las organizaciones sindicales con las autoridades educativas, en ninguno de éstos se prevé una forma de participación similar a la del precepto impugnado.

4. El artículo 23 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas faculta a la Secretaría de Educación del Estado de Chiapas a otorgar a las escuelas públicas los recursos para implementar los programas de gestión escolar, pero sin precisar que las autoridades educativas de la entidad deberán observar los lineamientos que emita la Secretaría de Educación Pública al respecto, como lo prevé el artículo 28 Bis de la Ley General de Educación. De este modo, el legislador local otorga a una dependencia estatal una atribución para otorgar recursos para la implementación de programas de gestión escolar, sin vincularla a los lineamientos que emita la Secretaría de Educación Pública, en términos de una facultad que le fue reservada en exclusiva.

5. Los artículos 10 y 25 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas regulan el proceso de evaluación de la educación básica y media superior, atribuyéndole objetivos específicos a partir de los cuales se da forma a una especie de evaluación del sistema educativo estatal. Lo anterior, invade la facultad del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para realizar las funciones de evaluación que les correspondan, de conformidad con los artículos 3o., fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, 27, fracciones VI y VII, y 28, fracción III, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; y, 7, fracciones I y III, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Se precisa que tales argumentos se hacen valer bajo el entendido de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en su carácter de órgano constitucional autónomo del orden Federal no puede promover una controversia en contra de invasiones competenciales de una entidad federativa, de conformidad con lo señalado por el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General.

6. El artículo 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas faculta a la Secretaría de Educación del Estado a establecer un comité de transparencia con la función de observar los procesos de evaluación dispuestos por la Ley General del Servicio Profesional Docente, para que se lleven a cabo conforme a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad y transparencia, así como detectar y recibir inconformidades, lo cual invade la competencia exclusiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de vigilar los procesos de evaluación en términos del artículo 11 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, el cual únicamente prevé la coadyuvancia de las autoridades educativas y dispone que en caso de irregularidades, determinará las medidas correctivas pertinentes, las cuales deberán ser ejecutadas por las autoridades educativas y organismos descentralizados.

Además, la norma impugnada crea un órgano con autonomía técnica y le otorga una atribución para intervenir en el diseño de los procesos de evaluación de los docentes, a pesar de ser una atribución exclusiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de conformidad con los artículos 3o., fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I, III, IV y V; 8, fracción V; y, 9, fracción IV, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Una vez más, el actor precisa que tales argumentos se hacen valer bajo el entendido de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en su carácter de órgano constitucional autónomo del orden Federal no puede promover una controversia en contra de invasiones competenciales de una entidad federativa, de conformidad con lo señalado por el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General.

7. El artículo 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, señala que en la evaluación docente se aplicarán Leyes Federales y tratados internacionales, lo cual invade el ámbito de competencias del Congreso de la Unión, pues corresponde a éste en exclusiva determinar los términos en que se ejercerá la concurrencia en materia educativa, incluyendo cuáles serán las normas específicas que resultarán aplicables.

Así, los artículos 1 y 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, establecen que dicha ley es reglamentaria del artículo 3o. constitucional y que las relaciones del personal docente con las autoridades educativas y organismos descentralizados se regirán por la legislación aplicable, salvo lo dispuesto por la misma ley. En este sentido, el legislador local no puede establecer la posibilidad de aplicar normas internacionales para regular una materia concurrente como el servicio profesional docente.

Además, permitir la aplicación de ciertas leyes o tratados equivaldría a someter la evaluación a procedimientos que no resultan aplicables al caso o contradictorios con los mecanismos de evaluación para el ingreso, promoción y permanencia de los docentes ya previstos a nivel constitucional y legal.

8. El artículo tercero transitorio de la reforma publicada el doce de marzo de dos mil catorce a la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, modifica las reglas de readscripción del personal docente al prever la posibilidad de que éste se dé respecto de funciones educativas, cuando el Congreso de la Unión dispuso en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que la no aprobación de la evaluación por parte de quien haya tenido nombramiento definitivo antes de la entrada en vigor de dicha ley en funciones de docencia, dirección y supervisión, tendrá como efecto la readscripción en funciones distintas a las educativas.

El legislador local, al establecer que la readscripción se hará preferentemente en alguno de los programas educativos que la Secretaría de Educación ejecute o al interior de los organismos públicos educativos del Estado, determinó la posibilidad de readscripción dentro de servicios u órganos con funciones educativas, cuestión que claramente contradice lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

CUARTO.—Artículos constitucionales que el actor aduce violados. Los preceptos que se indicaron como vulnerados son los artículos 3o., 73, fracción XXV, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de catorce de abril de dos mil catorce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional y determinó turnarla conforme a la certificación correspondiente, en la que se indicó que correspondía al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Mediante proveído de veintiuno de abril de dos mil catorce, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y tuvo como demandado al Estado de

Chiapas por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; tuvo como terceros interesados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO.—**Contestaciones a la demanda.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas contestaron la demanda en términos idénticos, señalando lo siguiente:

1. Si bien el artículo 24 de la Ley General de Educación establece que, la Secretaría de Educación Federal fijará los lineamientos para el expendio y distribución de alimentos y bebidas preparados y procesados, dentro de toda escuela, en cuya elaboración se cumplirá con los criterios nutrimentales que determine la Secretaría de Salud, la Legislatura Local al armonizar la Ley de Educación Local consideró otros aspectos fundamentales para garantizar la calidad de la educación, como es el fomentar en el educando el consumo de alimentos con alto valor nutricional también dentro del seno familiar y la práctica de ejercicio saludable, por ello, dotó de facultades para controlar, supervisar, vigilar y fomentar dicho consumo responsable.

Si bien de la interpretación aislada del precepto impugnado podría suponerse una invasión de competencias de la Secretaría de Educación Pública, lo cierto es que, de un estudio sistemático de los artículos 14, fracción VI, 18, párrafo tercero, fracción VI y 91, fracción XXII, de la Ley de Educación Local, se advierte que el Poder Legislativo Estatal pretendió con ello garantizar el pleno ejercicio de las atribuciones de la Secretaría de Educación Local.

Así, el Poder Legislativo Local determinó que el rol de la Secretaría de Educación Local es esencialmente la promoción, coordinación y colaboración activa con la autoridad educativa federal, a fin de que los planes, programas y demás lineamientos que ésta expida se apliquen en la entidad. Así como vigilar el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutrimentales que determine la Secretaría de Salud. Lo que significa que los lineamientos que pudiera emitir la Secretaría de Educación Estatal necesariamente deben ajustarse a los de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud.

Con ello, no se soslaya la concurrencia de los niveles de gobierno en la materia educativa establecida en la Constitución General, ya que el artículo 33 de la Ley General de Educación, establece que, "Para cumplir con lo dis-

puesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes: ... XVII. Impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos para alumnos, a partir de microempresas locales, en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria. El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones señaladas que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos."

2. El artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas no fue modificado a través del Decreto No. 440 que se impugna, ya que dicho precepto conservó la redacción del artículo 14 anterior a la reforma, por lo que únicamente se recorrió en cuanto al orden numérico y se adicionó que los Ayuntamientos deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que impartan.

Por otro lado, el Congreso de la Unión no modificó el artículo 3o. de la Constitución General ni el artículo 15 de la Ley General de Educación, en lo relativo a que los Ayuntamientos pueden prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, por lo que, lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Educación Local quedó fuera del alcance del artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformó la Ley General de Educación.

3. El tercer concepto de invalidez, en el que se cuestiona la participación sindical en la formulación de programas de capacitación, es infundado por las siguientes razones:

a) Los programas de especialización, maestría y doctorado previstos en el artículo impugnado son distintos a los que lleva a cabo el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de conformidad con la Ley General del Servicio Profesional Docente.

b) La formación continua, la actualización de conocimientos y desarrollo profesional de los maestros de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial y de educación física, citados en el artículo impugnado y en el artículo 12, fracción VI, de la Ley General de Educación, se sujetarán, en lo conducente, a los lineamientos, medidas y demás acciones que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

c) Los programas de capacitación previstos en el artículo impugnado son de carácter opcional, distintos a los de carácter obligatorio que formule el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en coordinación con la autoridad educativa estatal. Sin que ello implique que la autoridad educativa no deba o pueda tomar en cuenta los programas y sus contenidos emitidos por el referido instituto, con base en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

d) La realización de los programas obedecerá a las necesidades y recursos educativos de la entidad, como una posibilidad de elevar la profesionalización de los trabajadores de la educación del Estado y como una alternativa adicional de capacitación.

e) Los programas están orientados a todos los trabajadores de la educación independientemente del nivel educativo al que pertenezcan o a la actividad que desarrollen (docencia, directiva, técnico, pedagógico, administrativa, investigadora o de supervisión). Lo cual es distinto a lo establecido en el artículo 12, fracción VI, de la Ley General de Educación que sólo se refiere a la educación básica.

f) Existen facultades concurrentes respecto a la materia en disputa de acuerdo con los artículos 13, fracción IV, 14, fracción II Bis, 20, fracción III, de la Ley General de Educación. En el último precepto citado no se establece que los programas deban ajustarse necesariamente a lo que establezca el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, ni a la Ley General del Servicio Profesional Docente, ni que se dirija exclusivamente a los docentes de los niveles educativos básico o medio superior, pues sólo refiere que deberán adecuarse a las necesidades y recursos educativos de la entidad.

g) El legislador federal otorgó a la autoridad local atribuciones para que en el ámbito de la educación básica pueda "ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del personal docente y del personal con funciones de dirección o de supervisión que se encuentra en servicio"; así como "ofrecer al personal docente y personal con funciones de dirección o de supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación interna a que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente". Asimismo, en el ámbito de la educación media superior estableció que corresponde a las autoridades educativas y a los organismos descentralizados, respecto de las escuelas a su cargo, "ofrecer programas y cursos para la formación continua del personal docente y del personal con funciones de dirección o de supervisión que se

encuentre en servicio" y "ofrecer al personal docente y del personal con funciones de dirección o de supervisión programas de desarrollo de capacidades para la evaluación", lo anterior de acuerdo con los artículos 8, fracciones VIII y IX; y, 9, fracciones XII y XIII, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

h) La participación de la representación sindical en el diseño y realización de este tipo de programas no es de carácter impositivo o vinculatorio para la autoridad educativa estatal, toda vez que claramente el artículo 17, fracción III, de la Ley de Educación del Estado establece que "podrán implementarse de manera conjunta entre la Secretaría de Educación del Estado y la representación sindical de los trabajadores de la educación."

4. Contrario a lo que se afirma en la demanda, los artículos 21, párrafos segundo y tercero, 23, párrafos tercero y cuarto, y 25, párrafo primero, fracción V, de la Ley de Educación del Estado, establecen que la gestión escolar se efectuará conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Educación Pública y se regulará por la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables.

En la legislación estatal, la gestión escolar no solamente sí está vinculada a los lineamientos del orden federal, sino que además, reconoce la competencia de la Secretaría de Educación Pública como la instancia facultada para emitir los lineamientos y formular los programas de gestión escolar en términos de lo previsto en el artículo 12, fracciones V Bis y XII Bis, de la Ley General de Educación.

En efecto, conforme al artículo 21, párrafo primero, de la Ley de Educación del Estado, tanto el Ejecutivo estatal como los Ayuntamientos al formular sus presupuestos de egresos deberán necesariamente considerar las partidas anuales suficientes para el sostenimiento de la educación pública y el fortalecimiento de la autonomía de la gestión escolar prevista en la Ley General de Educación, la Ley de Educación del Estado y demás disposiciones aplicables. Por su parte, el párrafo segundo del mismo artículo, establece que: la autoridad educativa estatal y municipal, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas de educación básica, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Secretaría de Educación Pública, con lo cual el Congreso del Estado al armonizar la Ley de Educación del Estado fue acorde con el contenido y alcance legal de la reforma educativa federal, pues estableció expresamente que tanto la autoridad estatal como municipal deberán observar y respetar los lineamientos que en materia de gestión escolar dicte la Secretaría de Educación Pública.

Si bien es cierto, el artículo impugnado establece que las escuelas públicas del Estado tendrán autonomía de gestión, también prevé que ello debe hacerse conforme a la legislación aplicable, entendiéndose por ello todas aquellas disposiciones normativas que las autoridades competentes en la materia emitan dentro del ámbito de sus atribuciones y competencia.

Por otra parte, es importante señalar que en esta materia existen facultades concurrentes según se desprende del contenido del artículo 28 Bis de la Ley General de Educación.

5. Es infundado el concepto de invalidez en el que se argumenta que los artículos 10 y 25 impugnados regulan aspectos relacionados con la evaluación de la educación invadiendo con ello la atribución exclusiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación para expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas, por lo siguiente:

La Constitución General, la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley General del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa, reconocen facultades concurrentes, que son aquellas que pueden desplegarse tanto por la autoridad federal, como por la autoridad estatal.

El artículo 3o. de la Constitución General establece las características, criterios y propósitos fundamentales bajo los cuales se orientará y sujetará la Educación que imparta el Estado, entendiéndose como Estado, todos los niveles de gobierno.

Las entidades federativas tienen facultades en materia de evaluación educativa y servicio profesional docente de conformidad con los artículos 13, fracciones I, II, IV, VI Bis, VII y IX, 14, fracciones I Bis, II, II Bis, V, VII, VIII, IX, X, XI, XI Bis, XII Bis, XII Ter, XII Quintus y XIII, 21 y 29 de la Ley General de Educación, y los artículos 8, 9, fracciones I al X, XVII, XX y XXI, 10, fracciones I, II, X, XI, XIII y XIV, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Por su parte, el artículo 27, fracción VI, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, establece que corresponde al instituto formular, en coordinación con las autoridades educativas, una política nacional de evaluación de la educación encauzada a mejorar la calidad del sistema educativo estatal.

Ahora bien, de la interpretación de los artículos 10 y 25 de la Ley de Educación del Estado, se desprende que el legislador local no atribuyó elementos distintos ni discordantes con los criterios, objetivos y características

fundamentales, bajo los cuales se orientará y sujetará la educación que imparta el Estado dispuestos en el artículo 3o. de la Constitución General.

Tampoco los elementos previstos en el artículo 25 de la Ley de Educación del Estado se contraponen a lo señalado en la Ley General de Educación y la Ley del Servicio Profesional Docente, en los que se establece que la evaluación educativa será sistemática, permanente, obligatoria, periódica (calendariada), integral, así como los elementos endógenos y exógenos que inciden en la educación y, los factores y características particulares y específicas de cada región del país, atendiendo a la pluralidad y a la diversidad cultural de nuestra nación, de ahí que la propia Constitución y las leyes secundarias reconozcan estas características. Por el contrario, la Legislatura Estatal reconoce a la Secretaría de Educación Pública, como el órgano rector en materia de evaluación educativa, pues en dicho artículo se establece que los procesos evaluativos en el Estado se realizarán cumpliendo las formalidades, procedimientos y lineamientos que para tal efecto expida el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en los términos de la ley respectiva.

Aunando a lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el siguiente criterio, de rubro: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES."

6. Si bien es cierto que el artículo 26, párrafo quinto, de la Ley de Educación del Estado, prevé que la Secretaría de Educación del Estado podrá integrar un Comité de Transparencia que tendrá por objeto observar los procesos de evaluación establecidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente, ello no implica que tenga facultades para revisar los mismos, pues dicha comisión no tiene el carácter de autoridad y sus opiniones sólo tienen el carácter de informativas.

Con independencia de lo anterior, de una interpretación funcional de los artículos 8, fracción XIX, 9, fracción XX y 10, fracción XIII, de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se advierte que la autoridad local tiene facultades para establecer o convenir los mecanismos, mediante los cuales, los representantes de organizaciones no gubernamentales y padres de familia participarán como observadores en los procesos de evaluación de educación básica y media superior que al efecto el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación determine.

7. El artículo 26 de la legislación local no invade la competencia federal, al establecer que, en el desarrollo de los procesos de evaluación deberán respetarse además de los derechos consagrados en la Constitución General, aquellos

establecidos en los tratados internacionales, toda vez que la jerarquía de los tratados internacionales se encuentra establecida en el artículo 133 de la Constitución General.

Por su parte, el artículo 14, fracción XI Bis, de la Ley General de Educación reconoce la aplicación en materia educativa del contenido de los tratados internacionales ratificados por México, como una medida protectora de los derechos inherentes a los educandos y obliga a que la autoridad educativa se rijan bajo ese marco protector de derechos humanos.

Asimismo, el artículo 3o., fracción III, de la Constitución General establece como imperativo para el Congreso de la Unión, emitir la Ley Reglamentaria del Servicio Profesional Docente, y en ella fijar los criterios, términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación, lo que incluye los derechos contenidos en los tratados internacionales. Como se puede apreciar, la Constitución General reconoce a los tratados como parte del sistema jurídico nacional.

8. El artículo tercero transitorio, fracción V, incisos C) y D), de la Ley de Educación del Estado no se contrapone al artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, pues no modifica las reglas de readscripción de docentes en el sentido de que deban realizar funciones de docencia.

El artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, establece que la readscripción del trabajador se hará conforme a lo que determine la autoridad educativa estatal o el organismo descentralizado correspondiente. Es decir, se otorgó a la autoridad estatal la facultad para que, en el ámbito de sus atribuciones y competencia, determine lo relativo a la readscripción del personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley mencionada. Por tanto, el legislador chiapaneco a efecto de dar certeza jurídica necesaria al trabajador que se ubique en dicho supuesto, lo que hizo fue establecer las bases mínimas conforme a las cuales, la autoridad educativa estatal deberá proceder para determinar la readscripción de un trabajador, sin que esas bases mínimas lleven implícito que el personal readscrito estará de nuevo desempeñando actividades docentes.

Por último, consideran que debe sobrepasarse en la controversia constitucional, al ser notoriamente improcedente, en virtud de que el acto reclamado fue emitido por autoridad competente y facultada para ello, y siguiendo las

formalidades esenciales del procedimiento, en concordancia con los artículos 15, 16, 18 y 30, fracciones I y XXXVIII, de la Constitución Política del Estado de Chiapas y los artículos 1o., 3o., 40, 41, 49, 73, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SÉPTIMO.—Manifestaciones de los terceros interesados y opinión del procurador general de la República. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, por conducto de la consejera presidenta de la Junta de Gobierno, el Senado de la República, a través del presidente de la mesa directiva y la Cámara de Diputados, por medio del presidente de la mesa directiva, expresaron sus manifestaciones. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

OCTAVO.—Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, el catorce de agosto de dos mil catorce, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre la Federación y el Estado de Chiapas, en la que se combaten normas de carácter general.

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

SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,¹ señala que tratándose de normas generales, el plazo para la promoción de la demanda será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

¹ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

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

En el caso, se impugnan varios artículos de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, reformados y adicionados mediante el Decreto No. 440, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado el doce de marzo de dos mil catorce, por lo que el plazo de treinta días hábiles para promover la acción transcurrió **del trece de marzo al treinta de abril de dos mil catorce**, debiéndose descontar los días quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de marzo; y, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de abril por corresponder a sábados y domingos; y los días diecisiete y veintiuno de marzo, y dieciséis a dieciocho de abril de dos mil catorce de conformidad con el Acuerdo General plenario Número 18/2013, por lo que al haberse presentado el catorce de abril de dos mil catorce, la demanda resulta oportuna.

TERCERO.—Legitimación activa. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,² el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. Asimismo, conforme al tercer párrafo del citado precepto, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe de departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno, conforme lo determine el propio presidente.

En el caso, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, cargo que acreditó con copia certificada de su nombramiento por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos de cuatro de diciembre de dos mil doce,³ lo que acredita la representación del mismo, en términos del párrafo tercero del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁴ y el punto único del Acuerdo por el que

² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"...

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

³ Foja 40 del expediente principal.

⁴ **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan,⁵ publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional de conformidad con el artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución General.⁶ Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL ESTÁ LEGITIMADO PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE LA FEDERACIÓN."⁷

Por unanimidad de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

CUARTO.—**Legitimación pasiva.** El Poder Legislativo del Estado de Chiapas compareció por conducto de Mirna Lucrecia Camacho Pedrero, ostentándose como presidenta de la mesa directiva del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, carácter que acreditó con copia certificada del Decreto 456 de uno de abril de dos mil catorce, en la que consta su designación.⁸

Dicha funcionaria se encuentra facultada para representar al Poder Legislativo del Estado de Chiapas, de conformidad con el artículo 24, nu-

"..."

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;"

⁵ "UNICO.—El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"a). La Federación y un Estado o el Distrito Federal;"

⁷ [TA]; Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, abril de 2003, página 862, 2a. XLVII/2003.

⁸ Foja 376 del expediente.

meral 1, inciso k), de la Ley Orgánica del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas.⁹

Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas compareció por conducto de Vicente Pérez Cruz, ostentándose como consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, carácter que acreditó con copia certificada de su nombramiento por el Gobernador del Estado de Chiapas de doce de diciembre de dos mil doce.¹⁰

Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir a esta vía en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, de conformidad con el artículo 45, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado de Chiapas¹¹ y el artículo 44, fracciones IX y XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública de esa entidad federativa.¹²

En tal virtud, de conformidad con los preceptos antes citados, debe reconocérsele legitimación pasiva a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales.

QUINTO.—Causas de improcedencia. Las autoridades demandadas, coinciden en señalar que debe sobreseerse en la controversia cons-

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

⁹ **"Artículo 24.**

"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes:

"...

"k) Tener la representación legal del Congreso del Estado y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;"

¹⁰ Foja 446 del expediente.

¹¹ **"Artículo 45. ...**

"El Consejero Jurídico del Gobernador, estará a cargo de los asuntos que deban ventilarse ante las autoridades jurisdiccionales, para que ejercite ante ellos la representación del gobernador del Estado, a excepción de lo relativo a la materia penal. Asimismo, intervendrá personalmente en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado, en las controversias y acciones a que se refiere el título octavo de esta Constitución. ..."

¹² **"Artículo 44.** Al titular del Instituto de la Consejería Jurídica y de Asistencia Legal, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"IX. Representar al gobernador del Estado, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 63, de la Constitución Política del Estado, y en los juicios en que el titular del Ejecutivo Estatal, intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción, comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, la promoción de incidentes, la presentación de recursos o medios de impugnación, y constituye una representación amplísima;

"...

"XIV. Sustituir al Ejecutivo Estatal, exclusivamente para presentar demandas o su desistimiento, rendir informes, ofrecer pruebas, formular alegatos y presentar recursos en los juicios de amparo y demás medios de control constitucional Federales y locales, en los que este aparezca, como autoridad responsable, tercero perjudicado, o tenga interés jurídico; ..."

titucional al ser notoriamente improcedente, en virtud de que el acto reclamado fue emitido por autoridad competente y facultada para ello, y siguiendo las formalidades esenciales del procedimiento, en concordancia con los artículos 15, 16, 18 y 30, fracciones I y XXXVIII, de la Constitución Política del Estado de Chiapas y los artículos 1o., 3o., 40, 41, 49, 73, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señalan que su actuación ha sido con estricto apego a las disposiciones constitucionales, además de que se otorgó mayor protección al derecho humano a la educación, estableciendo mejores mecanismos de protección y regulación de la educación, ponderando el mayor beneficio a las personas, lo cual es la finalidad de la reforma constitucional a los artículos 3o. y 73 constitucionales, por lo que no existe ninguna invasión a la esfera de competencia, como de manera equivocada lo aprecia la parte actora, ya que el decreto combatido armoniza la legislación local con la Federal.

Tales argumentos deben desestimarse, ya que involucran el fondo del asunto, el cual consiste precisamente en determinar si los preceptos impugnados invaden la esfera de competencias de la Federación.¹³

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

SEXTO.—Estudio de fondo. Los conceptos de invalidez que la parte actora plantea en esta controversia se encaminan a demostrar que el Estado de Chiapas legisló en materia de educación sin respetar el orden de competencias establecido en la Constitución y en las leyes generales que delimitan las competencias de los distintos órdenes de gobierno en esta materia, por lo que, para estar en posibilidad de examinarlos, es necesario precisar el marco jurídico aplicable, máxime que, en el año dos mil trece se aprobó una importante reforma constitucional en esa materia.

El veintiséis de febrero de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 3o. y 73, fracción XXV, que disponen:

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 9 de febrero de 2012)

"Artículo. 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

¹³ Sirve de apoyo la tesis número P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

"(Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

"(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

"(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

"(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"Además:

"a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

"(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura;

"(Reformado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos, y

"(Adicionado, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"d) Será de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos;

"(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia en los términos que la ley señale. Adicionalmente, el ingreso al servicio docente y la promoción a cargos con funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que imparta el Estado, se llevarán a cabo mediante concursos de oposición que garanticen la idoneidad de los conocimientos y capacidades que correspondan. La ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Serán nulos todos los ingresos y promociones que no sean otorgados conforme a la ley. Lo dispuesto en este párrafo no será aplicable a las Instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo;

"(Reformada, D.O.F. 5 de marzo de 1993)

"IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

"(Reformada, D.O.F. 9 de febrero de 2012)

"V. Además de impartir la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

"(Adicionado [N. de E. Reformado] primer párrafo, D.O.F. 12 de noviembre de 2002)

"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

"a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

"b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

"(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

"(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan, y

"(Adicionada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

"a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

"b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

"c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

"La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual, con previa comparecencia de las personas propuestas, designará al integrante que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de integrante de la Junta de Gobierno aquel que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

"Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por períodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Los integrantes no podrán durar en su encargo más de catorce años. En caso de falta absoluta de alguno de ellos, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrán ser removidos por causa grave en los términos del título IV de esta Constitución y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del instituto y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

"La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

"La ley establecerá las reglas para la organización y funcionamiento del instituto, el cual regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión.

"La ley establecerá los mecanismos y acciones necesarios que permitan al instituto y a las autoridades educativas Federal y locales una eficaz colaboración y coordinación para el mejor cumplimiento de sus respectivas funciones."

"Artículo. 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)

"XXV. Para establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;"

Es necesario señalar que, además, en los artículos transitorios de dicho decreto de reforma, se dispuso lo siguiente:

"Primero.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo.—El Ejecutivo Federal someterá a la Cámara de Senadores las ternas para la designación de los integrantes de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en un plazo máximo de sesenta días naturales a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, que deberá recaer en personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del instituto.

"Para asegurar la renovación escalonada de los integrantes, los primeros nombramientos se realizarán por los periodos siguientes:

"I. Dos nombramientos por un periodo de cinco años;

"II. Dos nombramientos por un periodo de seis años, y

"III. Un nombramiento por un periodo de siete.

"El Ejecutivo Federal deberá determinar el periodo que corresponda a cada uno de los miembros, al someter su designación a la aprobación de la Cámara de Senadores.

"Para la conformación de la primera Junta de Gobierno del Instituto, el Ejecutivo Federal someterá a la aprobación de la Cámara de Senadores cinco ternas para que de entre ellas se designen a los cinco integrantes que la constituirán. La presentación de ternas en el futuro corresponderá a la renovación escalonada que precisa el párrafo segundo de este artículo.

"El primer presidente de la Junta de Gobierno del Instituto durará en su encargo cuatro años.

"Tercero.—El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, así como las reformas a la Ley General de Educación correspondientes, a más tardar en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

"En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional creado por este decreto ejercerá sus atribuciones y competencia conforme al decreto por el que se reforma el diverso por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de mayo de 2012, en lo que no se oponga al presente decreto. Para estos efectos, las atribuciones previstas en dicho ordenamiento para el Órgano de Gobierno y la Junta Técnica serán ejercidas por la Junta de Gobierno del Instituto, y las de la presidencia por el presidente de la Junta de Gobierno.

"Cuarto.—Los recursos materiales y financieros, así como los trabajadores adscritos al organismo descentralizado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, pasan a formar parte del instituto que se crea en los términos del presente decreto.

"Quinto.—Para el debido cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 3o. y 73, fracción XXV, de esta Constitución, el Congreso de la Unión y las autoridades competentes deberán prever al menos lo siguiente:

"I. La creación de un Sistema de Información y Gestión Educativa. Al efecto, durante el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realizará un censo de escuelas, maestros y alumnos, que permita a la autoridad tener en una sola plataforma los datos necesarios para la operación del sistema educativo y que, a su vez, permita una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

"II. El uso de la evaluación del desempeño docente para dar mayor pertinencia y capacidades al sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros, en el marco de la creación

de un servicio profesional docente. La evaluación de los maestros debe tener, como primer propósito, el que ellos y el sistema educativo cuenten con referentes bien fundamentados para la reflexión y el diálogo conducentes a una mejor práctica profesional. El sistema educativo deberá otorgar los apoyos necesarios para que los docentes puedan, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades, y

"III. Las adecuaciones al marco jurídico para:

"a) Fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas ante los órdenes de gobierno que corresponda con el objetivo de mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta.

"b) Establecer en forma paulatina y conforme a la suficiencia presupuestal escuelas de tiempo completo con jornadas de entre 6 y 8 horas diarias, para aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo académico, deportivo y cultural. En aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria se impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos a los alumnos a partir de microempresas locales, y

"c) Prohibir en todas las escuelas los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

"Al efecto, el Poder Legislativo hará las adecuaciones normativas conducentes y preverá en ellas los elementos que permitan al Ejecutivo Federal instrumentar esta medida. El Ejecutivo Federal la instrumentará en un plazo de 180 días naturales, contados a partir del día siguiente al de la entrada en vigor de las normas que al efecto expida el Congreso de la Unión.

"**Sexto.**—Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan el presente decreto."

De esta transcripción se tiene que, como adelantábamos, la materia de educación fue objeto de una importante reforma y, si bien, ya se trataba de una materia concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, también es cierto que, a partir de dicha reforma y **con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República**, se estableció en el artículo 3o. que el Congreso de la Unión, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los

Municipios; que, con la finalidad de garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa, cuya coordinación estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el cual, será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con atribuciones para evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; se incorpora además el servicio profesional docente, otorgando al Congreso Federal la facultad para expedir la ley reglamentaria que contenga los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación (artículos 3o., fracción III y 73, fracción XXV).

Así pues, en términos del texto vigente del artículo 73, fracción XXV, constitucional, y del artículo quinto transitorio del decreto de reforma que le dio origen, tratándose del servicio profesional docente, es una competencia exclusiva de la Federación que no corresponde regular a las entidades federativas más que en los aspectos operativos que la ley establezca.

Sobre esto dan cuenta, además, la iniciativa y los dictámenes de las Cámaras de Origen (de Diputados) y revisora (de Senadores), conforme a los cuales, la reforma constitucional en cuestión tuvo como eje primordial la mayor calidad en la educación del país y, para ello, por un lado, se establece el servicio profesional docente y, por otro, se fortalece al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que ya existía pero como organismo descentralizado.

En efecto, del procedimiento legislativo correspondiente, se tiene que el presidente de la República envió iniciativa de reforma al artículo 3o. constitucional, para establecer a nivel nacional las bases de creación del servicio profesional docente, y se otorguen al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación atribuciones de evaluar el desempeño y resultados del Sistema Educativo Nacional, para la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Precizando que, en el marco de la concurrencia existente en la materia de educación, se faculte al órgano legislativo federal para expedir las leyes correspondientes.

Por otra parte, del dictamen de la Cámara de Origen, se advierte que, se destaca la importancia de la educación como pilar de la sociedad, por lo que, a lo largo de los años se han aprobado diversas reformas constitucionales, con el fin de consolidar a la educación como un derecho social, y más aún, un derecho fundamental. En esa medida, en dicho dictamen se señala que:

"Con la presente iniciativa en estudio, el Estado Mexicano se encuentra ante la responsabilidad y obligación de establecer los mecanismos idóneos para estructurar una política educativa que transforme el sistema educativo actual, resolviendo y enfrentando los problemas que le aquejan. Con la finalidad de dar un paso adelante en el desarrollo de la educación, con la propuesta de modificación al artículo 3o. constitucional, se logra ese objetivo, bajo las siguientes directrices: **I. Servicio profesional docente.** La iniciativa en dictamen contempla como eje principal, implementar el servicio profesional docente, la importancia que tiene este punto es la de establecer a nivel nacional las bases del ingreso, promoción y permanencia de los docentes en el servicio educativo. El crear un servicio profesional es en función del desempeño, la formación, capacitación y actualización del docente. ... Para lograr lo anterior, se tiene que realizar toda una estructura de evaluación en la actividad docente, que contribuya a incentivar el desarrollo profesional del mismo. Considerando que la evaluación es 'el proceso mediante el cual comparamos lo que queremos (la utopía de la calidad) y lo que tenemos (la realidad de calidad que contamos) con el fin de tomar decisiones conducentes a alcanzar la calidad.'. Esta calidad educativa es lo que la sociedad reclama para las nuevas generaciones, evaluando desde una perspectiva sistemática educativa, a través de la práctica cotidiana del ejercicio profesional docente, lo que permitirá una clara proyección educativa. ... La iniciativa en estudio, considera que es importante que el sistema educativo, permita valorar los conocimientos y las aptitudes del docente que se encuentre en activo o sea aspirante, asimismo, bajo el esquema de valoración se establecerán las promociones en función del conocimiento, aptitudes y antigüedad que reconozcan la labor del encargado de la enseñanza de la niñez y la juventud mexicana. ... el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento y desarrollo del profesorado. II. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Para hacer efectiva la reforma propuesta, se requiere de un instituto dotado de autonomía, que se encargue de valorar y adecuar el sistema educativo nacional. En ese orden de ideas, para hacer funcional el sistema educativo, se deben considerar los parámetros de evaluación que aportarán los conocimientos del educando y del docente, así como, la función estatal del desarrollo de políticas educativas. El principal fundamento es el desarrollo de las acciones necesarias para elevar la calidad de la educación, entendida ésta, como una perspectiva relativa y dinámica, con una tendencia asociada con la superación y la mejora continua. En esa tesitura, anteriormente se había pensado en crear un organismo administrativo, que fungiera como principal instrumentador de esas políticas, es así que el 8 de agosto de 2002, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se creó el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, para satisfacer la

imperiosa necesidad de cumplir con lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. ... Si bien, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de mayo de 2012, se modificó al instituto para darle mayores herramientas para el cumplimiento de su objeto, es necesario que estas funciones se lleven a cabo con plena autonomía e independencia, como máxima autoridad en la materia. Por ello, esta Comisión Dictaminadora, coincide con la reforma planteada en la Iniciativa en análisis, mediante la cual se pretende adicionar una fracción IX al artículo 3o. de nuestra Constitución Política para efectos de que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se convierta en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, coadyuvante de las políticas y acciones educativas y del diseño de programas. En ese sentido, con la autonomía constitucional del instituto se podrá consolidar la política del Estado y su rectoría en la educación, ya que los estudios e indicadores servirán de sustento en el diseño de estrategias, con la finalidad de que se logre la homogeneidad de las autoridades educativas Federales y locales, consolidando una plena coordinación entre estos entes, a fin de cumplir las expectativas de calidad del sistema educativo. Al dotar de autonomía al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, se le otorgarán las características esenciales de las que goza todo órgano constitucional autónomo y que consisten en: * Ser creados de forma directa por el texto constitucional; * Contar con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada; * Llevar a cabo funciones esenciales dentro de los estados modernos, y * Si bien no se encuentran jerárquicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones son revisables de acuerdo con lo que establezca la Constitución de cada país. En otras palabras, consolidar al Instituto como un órgano constitucional que fortalezca el Sistema Educativo Nacional contribuyendo a mejorar la calidad de dicho proceso con la participación de todos los factores que intervienen –docentes, educandos, Estado, autoridades, programas, métodos y financiamiento–. ... **En ese sentido, era necesario complementar esta reforma facultando al Congreso de la Unión, para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua, a través de la reforma a la fracción XXV, del artículo 73 de nuestra Constitución Política.** ... Finalmente, para incrementar los niveles de calidad y equidad del sistema educativo en México, resulta fundamental no sólo optimizar los sistemas de formación inicial y permanente de los educadores, sino también favorecer la mejora constante de su desempeño, como una condición para el ejercicio de la profesión. Por ello, la importancia de la presente reforma para otorgar las bases constitucionales, que permitirán consolidar la educación en México para las generaciones futuras, a través de la modificación de los marcos normativos secundarios inherentes al proyecto educativo del Estado."

En la misma línea, el dictamen de la Cámara Revisora, respecto de la minuta enviada por la de origen, señala:

"Después de realizar un estudio de la minuta en análisis, estas Comisiones dictaminadoras concuerdan con el proyecto de decreto de reforma constitucional contenido en la minuta sujeta a dictamen, por las razones siguientes: La importancia que para la sociedad mexicana tiene la educación, se refleja en cuanto que el derecho a recibirla, fue una de las decisiones políticas fundamentales adoptadas por el Poder Constituyente reunido en Querétaro, como parte de los derechos sociales, que finalmente fueron plasmados en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. ... la función social educativa es una tarea que debe realizar el Estado, donde de manera concurrente participan la Federación, los Estados y los Municipios, mediante una estructura que actualmente involucra los planes, programas y métodos educativos, y la participación de los educandos, educadores, autoridades educativas, instituciones educativas del Estado y de particulares, así como las instituciones de educación superior a las que la ley les otorga autonomía, que en su conjunto constituyen el Sistema Educativo Nacional. ... elevar la calidad educativa del país es una de las principales tareas que el Estado Mexicano debe atender, más cuando según los datos que se desprenden de indicadores internacionales como el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés), el nivel de conocimientos y habilidades de nuestros estudiantes, en comparación con sus pares de otros países, indican que es impostergable adoptar las medidas necesarias para reducir la alta proporción de estudiantes que demuestran un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias, situación que resulta particularmente relevante en alumnos que provienen de hogares en situación de pobreza. ... El compromiso que ahora tiene que enfrentar el país del siglo XXI es la calidad educativa, debiéndose entender por ésta, la mejora del conjunto de herramientas cognoscitivas y culturales que adquieren los alumnos en la escuela, de forma que les permita insertarse adecuadamente en el mercado laboral, con la perspectiva de mejorar progresivamente sus condiciones de vida. ... El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. En este contexto, resulta evidente que entre las medidas que se requieren implementar para abatir el rezago en la calidad educativa, comienzan por tener un claro diagnóstico del nivel educativo que prevalece en las diversas regiones y estratos del país, por lo que es necesario que una instancia experta sea quien, con plena autonomía, independencia, transparencia, objetividad, pertinencia y atendiendo a los principios de diversidad e inclusión, diseñe y realice las mediciones que correspondan, para la evaluación de los procesos, componentes y resultados del sistema educativo nacional en los diversos niveles de enseñanza obligatoria. En este sentido, se comparten las razones expuestas en el Dictamen que se analiza, por las que se estima conveniente que el Instituto

Nacional para la Evaluación de la Educación goce de autonomía constitucional para el desarrollo de estas tareas. ... Sin duda, la labor que desempeñe el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, será importante para determinar las fortalezas y debilidades del sistema educativo, permitiendo adoptar las acciones necesarias para mejorar de manera continua la calidad y equidad en la educación. Se coincide con la colegisladora, en dotar de autonomía constitucional al referido instituto, pues se estima que con ello se dará orden en el desarrollo de la evaluación del sistema, propiciando al mismo tiempo la necesaria colaboración entre las diversas autoridades que intervienen en el adecuado desempeño de la función educativa. ... **Servicio Profesional Docente. De igual modo, se comparten las consideraciones de la colegisladora, en cuanto conceden especial importancia a la creación de un Servicio Profesional Docente, donde el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción del personal magisterial, así como del personal directivo y de supervisión que forman parte del sistema educativo público, se encuentren regulados mediante normas claras, que tomen en cuenta el desempeño, los méritos y las cualidades que se necesitan para desempeñar un cargo en el Servicio Profesional Docente, lo anterior con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación. Sin duda la profesionalización del personal magisterial se verá fortalecida, en la medida en que el ingreso, permanencia, reconocimiento y promoción de quienes formen parte del Sistema Profesional Docente, sea resultado de procesos de evaluación objetivos, que aseguren la satisfacción plena de los requisitos para desempeñar la función magisterial, así como los cargos de dirección y supervisión, lo que brindará mayor certeza de que los educandos recibirán los conocimientos que requieren para su adecuado desarrollo intelectual y físico, por maestros que tendrán el perfil idóneo y plena capacidad para impartir educación, de forma que fomenten el desarrollo de las capacidades y habilidades de sus alumnos, con lo que se asegura el cumplimiento de los objetivos constitucionalmente asignados a la función educativa. Se advierte que el sistema de reconocimiento para docentes, basado en incentivos económicos y otros que muestren el aprecio social a los maestros, así como la posibilidad de acceder a un desarrollo profesional dentro del sistema, servirá como un instrumento que estimulará la dedicación de los docentes para procurar un aprendizaje efectivo de sus alumnos, lo que sin duda redundará en un aumento en la calidad educativa y el mejor desarrollo de quienes forman parte del sistema profesional docente. En este sentido, se concuerda con lo señalado en la minuta en análisis, cuando se dice que: ‘... el establecer las bases para la creación de un servicio profesional docente, consolida la educación de calidad, en virtud de que se abren los espacios de crecimiento**

y desarrollo del profesorado'. Por otra parte, se coincide con la colegisladora, en cuanto a que debe quedar precisado en la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que será facultad del Congreso de la Unión, establecer el Servicio Profesional Docente, en términos del artículo 3o. de nuestra Carta Magna, así como el sentido y orientación que el Congreso de la Unión debe dar a las leyes que distribuyan el ejercicio de la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios, pues es menester que dichas leyes aseguren el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad, es decir, atendiendo a los objetivos que se precisan en la fracción II del artículo 3o. del Texto Fundamental. ... IV. Cambios a la minuta. No obstante las coincidencias, en cuanto a las propuestas de reforma constitucional que en materia educativa han sido aprobadas por la colegisladora, se estima pertinente establecer claramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación del Estado para garantizar la calidad de la educación que se encuentra constreñido a proporcionar en los niveles de educación básica y media superior. En este contexto, es necesario que existan las bases constitucionales, que den sustento al sentido que deberán tener los diversos aspectos que intervienen en la educación, es decir, la infraestructura educativa, recursos materiales, recursos humanos, pedagógicos y de organización, los cuales deberán ser orientados por el Estado, de forma que se garantice el máximo logro académico y de aprendizaje de los alumnos. Lo anterior no se contrapone con la intención que se advierte en los cambios propuestos por la colegisladora, sino por el contrario, robustecen el compromiso que el Poder Legislativo tiene para con todos los usuarios del Sistema Educativo Nacional, en el sentido de asegurar que existan las condiciones constitucionales y normativas, que sirvan para garantizar los máximos niveles de calidad en la educación que tienen el derecho de recibir los alumnos de nuestro país, con el fin de que éstos puedan alcanzar los máximos niveles de desarrollo académico, cultural, intelectual y profesional, tanto en beneficio propio, como de la sociedad de la que forman parte. Por estas razones, se estima conveniente adicionar un párrafo tercero al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se consigne expresamente que el Estado deberá garantizar la calidad en la educación obligatoria, de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. De igual modo, se considera necesario que en la fracción II del citado precepto constitucional, se agregue un inciso d) donde se disponga como uno más de los criterios que deberá orientar la educación, el que ésta sea de calidad, con base en el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos. Asimismo, se estima conveniente señalar, que

en la determinación de los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República, el Ejecutivo Federal considere la opinión de los maestros, por lo que se propone incluir a éstos en la parte conducente de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Se propone la creación de un Sistema Nacional de Evaluación Educativa, que coordinará el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, situación que obedece a que la connotación del Sistema resulta acorde con las diversas partes que definirán la evaluación de los diversos componentes del Sistema Educativo Nacional, situación que se reflejaría en la fracción IX del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."**

Por consiguiente, los trabajos legislativos refuerzan que lo relativo al Servicio Profesional Docente compete sólo al orden federal, en cuanto que es el Congreso de la Unión el que deberá regularlo, asimismo, se crea un órgano constitucional autónomo denominado Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, además que, es el Poder Ejecutivo Federal al que compete instrumentar las medidas a que se refiere el artículo quinto transitorio de la reforma.

Ahora bien, para dar cumplimiento a esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Servicio Profesional Docente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de septiembre de dos mil trece, de la que destaca, en principio, lo siguiente:

"Título primero

"Disposiciones generales

"Capítulo I

"Objeto, definiciones y principios

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rige el Servicio Profesional Docente y establece los criterios, los términos y condiciones para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio.

"Las disposiciones de la presente ley son de orden público e interés social, y de observancia general y obligatoria en los Estados Unidos Mexicanos.

"El marco normativo aplicable en las entidades federativas se ajustará a las previsiones de esta ley. Los servicios de Educación Básica y Media Su-

perior que, en su caso, impartan los Ayuntamientos se sujetarán a la presente ley. Las autoridades educativas locales deberán realizar las acciones de coordinación necesarias con los Ayuntamientos.

"La presente ley no será aplicable a las universidades y demás instituciones a que se refiere la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Consejo Nacional de Fomento Educativo y organismos que presten servicios equivalentes en las entidades federativas, ni a los institutos de educación para adultos, nacional y estatales."

"Artículo 2. Esta ley tiene por objeto:

"I. Regular el Servicio Profesional Docente en la Educación Básica y Media Superior;

"II. Establecer los perfiles, parámetros e indicadores del Servicio Profesional Docente;

"III. Regular los derechos y obligaciones derivados del Servicio Profesional Docente, y

"IV. Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el Servicio Profesional Docente."

"Artículo 3. Son sujetos del servicio que regula esta ley los docentes, el personal con funciones de dirección y supervisión en la Federación, los Estados, el Distrito Federal y Municipios, así como los asesores técnico pedagógicos, en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado."

"Artículo 4. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

"I. Actualización: A la adquisición continua de conocimientos y capacidades relacionados con el servicio público educativo y la práctica pedagógica;

"...

"III. Autoridades educativas: A la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal y a las correspondientes en los Estados, el Distrito Federal y Municipios;

"IV. Autoridad educativa local: Al ejecutivo de cada uno de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para la prestación del servicio público educativo;

" ...

"IX. Evaluación del desempeño: A la acción realizada para medir la calidad y resultados de la función docente, directiva, de supervisión, de Asesoría Técnica Pedagógica o cualquier otra de naturaleza académica;

" ...

"XV. Instituto: Al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"XVI. Ley: Al presente ordenamiento;

"XVII. Marco General de una Educación de Calidad: Al conjunto de perfiles, parámetros e indicadores que se establecen a fin de servir como referentes para los concursos de oposición y la evaluación obligatoria para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el Servicio, con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación;

" ...

"XXX. Secretaría: A la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

" ...

"XXXII. Servicio Profesional Docente o Servicio: Al conjunto de actividades y mecanismos para el Ingreso, la Promoción, el Reconocimiento y la Permanencia en el servicio público educativo y el impulso a la formación continua, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en la Educación Básica y Media Superior que imparta el Estado y sus organismos descentralizados."

"Título segundo

"Del Servicio Profesional Docente

"Capítulo I

"De los propósitos del servicio

"**Artículo 12.** Las funciones docentes, de dirección de una Escuela o de supervisión de la Educación Básica y Media Superior impartida por el Estado

y sus organismos descentralizados deberán orientarse a brindar educación de calidad y al cumplimiento de sus fines. Quienes desempeñen dichas tareas deben reunir las cualidades personales y competencias profesionales para que dentro de los distintos contextos sociales y culturales promuevan el máximo logro de aprendizaje de los educandos, conforme a los perfiles, parámetros e indicadores que garanticen la idoneidad de los conocimientos, aptitudes y capacidades que correspondan."

"Artículo 13. El Servicio Profesional Docente tiene los propósitos siguientes:

"I. Mejorar, en un marco de inclusión y diversidad, la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines para el desarrollo integral de los educandos y el progreso del país;

"II. Mejorar la práctica profesional mediante la evaluación en las escuelas, el intercambio de experiencias y los apoyos que sean necesarios;

"III. Asegurar, con base en la evaluación, la idoneidad de los conocimientos y capacidades del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión;

"IV. Estimular el reconocimiento de la labor docente mediante opciones de desarrollo profesional;

"V. Asegurar un nivel suficiente de desempeño en quienes realizan funciones de docencia, de dirección y de supervisión;

"VI. Otorgar los apoyos necesarios para que el Personal del Servicio Profesional Docente pueda, prioritariamente, desarrollar sus fortalezas y superar sus debilidades;

"VII. Garantizar la formación, capacitación y actualización continua del Personal del Servicio Profesional Docente a través de políticas, programas y acciones específicas, y

"VIII. Desarrollar un programa de estímulos e Incentivos que favorezca el desempeño eficiente del servicio educativo y contribuya al reconocimiento escolar y social de la dignidad magisterial.

"Las Autoridades educativas, los organismos descentralizados y el instituto, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán que la evaluación

del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión contribuya con la calidad de la educación y sea congruente con los objetivos del sistema educativo nacional y con la evaluación de los educandos y de las escuelas."

"Artículo 14. Para alcanzar los propósitos del Servicio Profesional Docente deben desarrollarse perfiles, parámetros e indicadores que sirvan de referente para la buena práctica profesional. Para tal efecto, es necesario que los perfiles, parámetros e indicadores permitan, al menos, lo siguiente:

"I. Contar con un Marco General de una Educación de Calidad y de normalidad mínima en el desarrollo del ciclo escolar y la escuela, cuyo cumplimiento sea obligatorio para las autoridades educativas, organismos descentralizados y miembros del Servicio Profesional Docente;

"II. Definir los aspectos principales que abarcan las funciones de docencia, dirección y supervisión, respectivamente, incluyendo, en el caso de la función Docente, la planeación, el dominio de los contenidos, el ambiente en el aula, las prácticas didácticas, la evaluación de los alumnos, el logro de aprendizaje de los alumnos, la colaboración en la Escuela y el diálogo con los padres de familia o tutores;

"III. Identificar características básicas de desempeño del Personal del Servicio Profesional Docente en contextos sociales y culturales diversos, para lograr resultados adecuados de aprendizaje y desarrollo de todos en un marco de inclusión;

"IV. Considerar la observancia de los calendarios y el debido aprovechamiento del tiempo escolar, y

"V. Establecer niveles de competencia para cada una de las categorías que definen la labor de quienes realizan las funciones de docencia, dirección y supervisión, a efecto de que dicho personal, las escuelas, las zonas escolares y, en general, los distintos responsables de la educación en el sistema educativo cuenten con referentes para la mejora continua y el logro de los perfiles, parámetros e indicadores idóneos.

"Los perfiles, parámetros e indicadores deberán ser revisados periódicamente."

Además, la normatividad transitoria del decreto por el que se expidió dicho ordenamiento general dispone:

"Primero.—La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo.—Se derogan las disposiciones que se opongan a este decreto."

"Tercero.—Los gobiernos estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esta ley, dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor."

"Cuarto.—Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el instituto solicitará a las autoridades educativas y a los organismos descentralizados, las propuestas de parámetros e indicadores en términos de lo previsto en el título tercero de la ley."

"Quinto.—Conforme a las disposiciones de esta ley, el instituto, la secretaría, las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados deberán realizar durante el mes de julio del año 2014 los concursos que para el Ingreso al Servicio en la Educación Básica y Media Superior establece el capítulo III, del título segundo de esta ley.

"Dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el instituto deberá publicar un calendario en el que se precisen las fechas, plazos o ciclos escolares durante los cuales se tendrán, conforme a las disposiciones de esta ley, debidamente implementados y en operación los concursos y los procesos de evaluación que para cada tipo educativo establecen los capítulos IV, V, VI, VII y VIII del Título segundo de esta ley."

"Sexto.—En tanto se tienen debidamente implementados y en operación los concursos y los procesos de evaluación a que se refiere el artículo anterior, se estará a lo previsto en las disposiciones aplicables hasta antes de la publicación del presente decreto, sin perjuicio de que las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus respectivas competencias, realicen todas las acciones que determinen como necesarias para que desde la entrada en vigor de esta ley trabajen y los modifiquen hacia la convergencia de lo previsto en el título segundo del presente ordenamiento.

"Los procedimientos y los dictámenes escalafonarios quedarán supeditados a las fechas o plazos que para la promoción se establezcan en el calendario que publique el instituto, conforme a lo previsto en el artículo anterior."

"Séptimo.—En concordancia con el artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la Ley General de Educación, las atribuciones en la

Educación Básica que la presente ley señala para las autoridades educativas locales corresponderán, en el Distrito Federal, a la secretaría, hasta la conclusión del proceso a que se refiere dicho precepto. La secretaría actuará por conducto de la administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal."

"Octavo.—El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con Nombramiento Definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la Educación Básica o Media Superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

"Noveno.—El Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección o de Supervisión en la Educación Básica o Media Superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados que a la entrada en vigor de esta ley tenga nombramiento provisional, continuará en la función que desempeña y será sujeto de la evaluación establecida en el artículo 52 de la presente ley. Al personal que obtenga resultados suficientes en dicha evaluación, se le otorgará nombramiento definitivo y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente conforme a lo dispuesto en esta ley.

"Será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según sea el caso, el personal que:

"I. Se niegue a participar en los procesos de evaluación;

"II. No se incorpore al programa de regularización correspondiente cuando obtenga resultados insuficientes en el primer o segundo proceso de evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, o

"III. Obtenga resultados insuficientes en el tercer proceso de evaluación previsto en el artículo 53."

"Décimo.—Dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, las autoridades educativas y los organismos descentralizados deberán haber cumplido con la obligación prevista en el párrafo tercero del artículo 18 de esta ley.

"Para dichos efectos, las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados deberán implementar un programa integral que organice y estructure debidamente las funciones y la adscripción del Personal con Funciones de Asesoría Técnica Pedagógica en servicio.

"Dicho programa deberá contemplar como primera acción prioritaria que el personal en servicio que, a la entrada en vigor de esta ley, desempeñe funciones de Asesoría Técnica Pedagógica, se reintegre a la función docente.

"Una acción subsecuente del programa integral será que sólo el personal que cumpla con los requisitos que las autoridades educativas u organismos descentralizados determinen expresamente podrá continuar temporalmente con las funciones de Asesoría Técnica Pedagógica, sujetándose a los procedimientos que establece la presente ley. En ningún caso podrán desempeñar funciones administrativas.

"En la implementación del programa integral, la secretaría propiciará la coordinación necesaria con las autoridades educativas locales y los organismos descentralizados."

"Décimo Primero.—El programa de Carrera Magisterial continuará en funcionamiento hasta en tanto entre en vigor el programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley, cuya publicación deberá hacerse a más tardar el 31 de mayo del año 2015.

"Lo anterior, sin perjuicio de que antes de esa fecha la secretaría ajuste los factores, puntajes e instrumentos de evaluación de Carrera Magisterial y, en general, realice las acciones que determine necesarias para transitar al programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley.

"Los beneficios adquiridos por el personal que participa en Carrera Magisterial no podrán ser afectados en el tránsito al programa a que se refiere el artículo 37 de esta ley.

"La XXII etapa de Carrera Magisterial para los docentes de Educación Básica se desahogará en los términos señalados por la convocatoria correspondiente a dicha etapa."

"Décimo Segundo.—Las autoridades educativas y los organismos descentralizados iniciarán el proceso de compactación a que se refieren los artículos 42 y 63 del presente ordenamiento, conforme a los lineamientos que al efecto determinen, en tanto se encuentre en operación el sistema de evaluación del desempeño en términos de lo previsto por esta ley."

"Décimo Tercero.—Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente ley deberá estar en operación en todo el país el Sistema de Información y Gestión Educativa que incluya, por lo menos, la información correspondiente a las estructuras ocupacionales autorizadas, las plantillas de personal de las escuelas y los datos sobre la formación y trayectoria del personal adscrito a las mismas."

"Décimo Cuarto.—La secretaría y las autoridades educativas locales diseñarán un programa, que estas últimas llevarán a cabo, para la regularización progresiva de las plazas con funciones de dirección que correspondan a las estructuras ocupacionales de las escuelas de Educación Básica, de conformidad a la disponibilidad presupuestal, conforme a lo siguiente:

"I. Quienes a la entrada en vigor de esta ley ejerzan funciones de dirección sin el nombramiento respectivo seguirán en dichas funciones y serán sujetos de la evaluación del desempeño establecida en el artículo 52 de esta ley. Lo anterior, para determinar si dicho personal cumple con las exigencias de la función directiva;

"II. De obtener un resultado suficiente en la evaluación del desempeño el personal recibirá el Nombramiento Definitivo y quedará incorporado al Servicio Profesional Docente conforme a lo dispuesto en esta ley, y

"III. El personal que incumpla con la obligación de evaluación o cuando en ésta se identifique la insuficiencia en el nivel de desempeño de la función de dirección, volverá a su función docente en la Escuela en que hubiere estado asignado u otra conforme a las necesidades del Servicio, quedando sujeto a lo dispuesto por el artículo Octavo Transitorio o Noveno Transitorio de esta ley, según sea el caso."

"Décimo Quinto.—El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en Servicio y cuente con Nombramiento Definitivo para desempeñar funciones de dirección o de supervisión en la Educación Media

Superior impartida por el Estado y sus organismos descentralizados, continuará en el desempeño de dichas funciones conforme a lo previsto en esta ley."

"Décimo Sexto.—Dentro de los noventa días hábiles siguientes al inicio de la vigencia de esta ley, los Gobiernos de los Estados entregarán a la secretaría el analítico de plazas del personal docente y del personal con funciones de dirección y supervisión en la Educación Básica y Media Superior. Lo anterior para efectos de que la secretaría concilie dicha información con la participación que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponda en términos de las disposiciones aplicables."

"Décimo Séptimo.—Dentro de los noventa días hábiles siguientes al inicio de la vigencia de esta ley, los Gobiernos de los Estados, con copia a la secretaría, entregarán al instituto la plantilla ocupacional del total del personal en la educación básica y media superior, federalizado y de origen estatal, adscrito en la entidad."

"Décimo Octavo.—El Ejecutivo Federal, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley, tomará las medidas administrativas necesarias para crear un órgano desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, al que facultará para ejercer las atribuciones de esta secretaría en materia del Servicio Profesional Docente."

"Décimo Noveno.—Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor de la presente ley se realizarán con cargo a la disponibilidad presupuestaria que se apruebe para tal fin al sector educativo para el ejercicio fiscal de que se trate, lo cual se llevará a cabo de manera progresiva con el objeto de cumplir con las obligaciones que tendrán a su cargo las autoridades competentes, derivadas de la presente ley."

"Vigésimo.—En la determinación de los perfiles, parámetros, indicadores e instrumentos de evaluación aplicables al Personal Docente y al Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión, en la Educación Media Superior impartida por el Instituto Politécnico Nacional deberá considerarse la normativa propia de dicho instituto."

"Vigésimo Primero.—El artículo 24 de la presente ley entrará en vigor para la Educación Básica a los dos años siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, entre tanto, las convocatorias para concursos de oposición para el Ingreso a la Educación Básica serán sólo para los egresados de las Normales y sólo en el caso de que no se cubran las vacantes mediante dichos concursos, se emitirán convocatorias públicas abiertas."

"Vigésimo Segundo.—La secretaría formulará un plan integral para iniciar a la brevedad los trabajos formales, a nivel nacional, de diagnóstico, rediseño y fortalecimiento para el Sistema de Normales Públicas a efecto de asegurar la calidad en la educación que imparta y la competencia académica de sus egresados, así como su congruencia con las necesidades del sistema educativo nacional."

Destaca de las normas transitorias, la relativa a que, los Gobiernos Estatales deberán armonizar su legislación y demás disposiciones aplicables con base en las disposiciones de esa ley, en el plazo que ahí se señala (artículo tercero), lo cual va en la línea de lo ya precisado en cuanto que, los Estados no tienen facultad de regular lo relativo al servicio profesional docente, sino únicamente para armonizar su orden jurídico a la ley general, lo que incluye la posibilidad de legislar en los aspectos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones operativas en la materia.

Por otro lado, a fin de cumplimentar también la reforma constitucional de mérito, el once de septiembre de dos mil trece se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a la Ley General de Educación —que, además, posteriormente fue objeto de otras modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veinte de mayo y diecinueve de diciembre de dos mil catorce—, de este ordenamiento destacan para nuestro estudio las siguientes disposiciones:

"Artículo 10. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

"Constituyen el sistema educativo nacional:

"...

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"III. El Servicio Profesional Docente;"

"Artículo 11. La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, en los términos que la propia ley establece.

"Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"I. Autoridad educativa federal, o secretaría, a la Secretaría de Educación Pública de la administración pública Federal;

"II. Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los Estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y (sic)

"III. Autoridad educativa municipal al Ayuntamiento de cada Municipio;

"IV. (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013).

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"V. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al organismo constitucional autónomo al que le corresponde:

"a. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;

"b. Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior, y

"c. Las demás atribuciones que establezcan la Constitución, su propia ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VI. Autoridades escolares, al personal que lleva a cabo funciones de dirección o supervisión en los sectores, zonas o centros escolares."

Capítulo II

Del federalismo educativo

Sección 1. De la distribución de la función social educativa

"**Artículo 12.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;

"(Adicionado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"V Bis. Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.

"En las escuelas que imparten la educación media superior, la secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes.

"(Adicionada, D.O.F. 19 de diciembre de 2014)

"V Ter. Emitir los lineamientos generales para el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"VII. (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"VIII. Fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial que, en su caso, formulen los particulares;

"IX. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;

"(Adicionada, D.O.F. 10 de junio de 2013)

"IX Bis. Coordinar un sistema de educación media superior a nivel nacional que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto al federalismo, la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"X. Crear, regular, coordinar, operar y mantener actualizado el Sistema de Información y Gestión Educativa, el cual estará integrado, entre otros, por el registro nacional de emisión, validación e inscripción de documentos académicos; las estructuras ocupacionales; las plantillas de personal de las escuelas; los módulos correspondientes a los datos sobre la formación, trayectoria y desempeño profesional del personal, así como la información, elementos y mecanismos necesarios para la operación del sistema educativo nacional. Este sistema deberá permitir a la secretaría una comunicación directa entre los directores de escuela y las autoridades educativas;

"XI. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse la constitución y el funcionamiento de los consejos de participación social a que se refiere el capítulo VII de esta ley;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII. Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional atendiendo las directrices emitidas por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y participar en las tareas de evaluación de su competencia de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita dicho organismo;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Bis. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de gestión escolar, en los términos del artículo 28 Bis;

"XIII. Fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo Federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte, y

"XIV. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

"I. Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"II. Proponer a la secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"III. Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la secretaría;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de

maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida;

"(Reformada, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;

"(Adicionada, D.O.F. 10 de junio de 2013)

"VI Bis. Participar en la integración y operación de un sistema nacional de educación media superior que establezca un marco curricular común para este tipo educativo, con respeto a la autonomía universitaria y la diversidad educativa;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VII. Coordinar y operar un padrón estatal de alumnos, docentes, instituciones y centros escolares; un registro estatal de emisión, validación e inscripción de documentos académicos y establecer un sistema estatal de información educativa. Para estos efectos las autoridades educativas locales deberán coordinarse en el marco del Sistema de Información y Gestión Educativa, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la secretaría y demás disposiciones aplicables.

"Las autoridades educativas locales participarán en la actualización e integración permanente del Sistema de Información y Gestión Educativa, mismo que también deberá proporcionar información para satisfacer las necesidades de operación de los sistemas educativos locales;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"VIII. Participar con la autoridad educativa federal en la operación de los mecanismos de administración escolar, y

"IX. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 17 de abril de 2009)

"**Artículo 14.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas Federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

"I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"I Bis. Participar en las actividades tendientes a realizar evaluaciones para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el Servicio Profesional Docente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"II Bis. Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la secretaría expida;

"(Reformada, D.O.F. 10 de diciembre de 2004)

"IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;

"V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;

"VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;

"VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

"(Reformada, D.O.F. 20 de mayo de 2014)

"VIII. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, y fomentar su enseñanza, disseminación en acceso abierto y su divulgación, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o que se haya utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y dere-

chos de autor, entre otras, así como de aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada;

"IX. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones;

"(Adicionada, D.O.F. 17 de abril de 2009)

"X. Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia;

"(Adicionada, D.O.F. 19 de diciembre de 2014)

"X Bis. Fomentar el uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación en el sistema educativo, para apoyar el aprendizaje de los estudiantes, ampliar sus competencias para la vida y favorecer su inserción en la sociedad del conocimiento;

"(Reformada, D.O.F. 2 de junio de 2006)

"XI. Vigilar el cumplimiento de esta ley y de sus disposiciones reglamentarias;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XI Bis. Participar en la realización, en forma periódica y sistemática, de exámenes de evaluación a los educandos, así como corroborar que el trato de los educadores hacia aquéllos corresponda al respeto de los derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y demás legislación aplicable a los niños y jóvenes;

"(Adicionada, D.O.F. 2 de junio de 2006)

"XII. Promover prácticas cooperativas de ahorro, producción y consumo, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia y el Reglamento de Cooperativas Escolares, y

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Bis. Diseñar y aplicar los instrumentos de evaluación que consideren necesarios para garantizar la calidad educativa en el ámbito de su competencia, atendiendo los lineamientos que en ejercicio de sus atribuciones emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Ter. Coordinar y operar un sistema de asesoría y acompañamiento a las escuelas públicas de educación básica y media superior, como apoyo a

la mejora de la práctica profesional, bajo la responsabilidad de los supervisores escolares;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Quáter. Promover la transparencia en las escuelas públicas y particulares en las que se imparta educación obligatoria, vigilando que se rinda ante toda la comunidad, después de cada ciclo escolar, un informe de sus actividades y rendición de cuentas, a cargo del director del plantel;

"(Adicionada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"XII Quintus. Instrumentar un sistema accesible a los ciudadanos y docentes para la presentación y seguimiento de quejas y sugerencias respecto del servicio público educativo, y

"XIII. Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

"El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta ley, con excepción de aquella que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13."

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"**Artículo 16.** Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"**Artículo 20.** Las autoridades educativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, constituirán el sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

"I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica –incluyendo la de aquéllos para la atención de la educación indígena– especial y de educación física;

"(Reformada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"II. La formación continua, la actualización de conocimientos y superación docente de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior. El cum-

plimiento de estas finalidades se sujetará, en lo conducente, a los lineamientos, medidas y demás acciones que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"III. La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, y

"IV. El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa.

"(Reformado, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"Las autoridades educativas locales podrán coordinarse para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades previstas en este artículo, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de las necesidades hagan recomendables proyectos regionales. Asimismo, podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o del extranjero para ampliar las opciones de formación, actualización y superación docente."

"(Reformado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Artículo 21. Para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, los maestros deberán satisfacer los requisitos que, en su caso, señalen las autoridades competentes y, para la educación básica y media superior, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"...

"Las autoridades educativas, de conformidad con lo que establece la Ley General del Servicio Profesional Docente, establecerán la permanencia de los maestros frente a grupo, con la posibilidad para éstos de ir obteniendo mejores condiciones y mayor reconocimiento social.

"Las autoridades educativas otorgarán reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas a los educadores que se destaquen en el ejercicio de su profesión y, en general, realizarán actividades que propicien mayor aprecio social por la labor desempeñada por los maestros. Además, establecerán mecanismos de estímulo a la labor docente con base en la evaluación.

"El otorgamiento de los reconocimientos, distinciones, estímulos y recompensas que se otorguen al personal docente en instituciones establecidas por el Estado en educación básica y media superior, se realizará conforme a lo dispuesto en la Ley General del Servicio Profesional Docente."

"Artículo 48. La secretaría determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República Mexicana, de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de conformidad a los principios y criterios establecidos en los artículos 7 y 8 de esta ley.

"(Reformado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"Para tales efectos la secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, los maestros y los padres de familia, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación a que se refiere el artículo 72, así como aquellas que en su caso, formule el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

"(Reformado, D.O.F. 2 de noviembre de 2007)

"Las autoridades educativas locales, previa consulta al Consejo Estatal Técnico de Educación correspondiente, propondrán para consideración y, en su caso, autorización de la secretaría, contenidos regionales que –sin mengua del carácter nacional de los planes y programas citados– permitan que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, las costumbres, las tradiciones, los ecosistemas y demás aspectos propios de la entidad y Municipios respectivos.

"(Reformado, D.O.F. 11 de septiembre de 2013)

"La secretaría realizará revisiones y evaluaciones sistemáticas y continuas de los planes y programas a que se refiere el presente artículo, para mantenerlos permanentemente actualizados. En el caso de los programas de educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán revisados y evaluados, al menos, cada cuatro años, y deberán mantenerse actualizados conforme a los parámetros y perfiles a los que se refiere la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"(Reformado, D.O.F. 28 de enero de 2011)

"Los planes y programas que la secretaría determine en cumplimiento del presente artículo, así como sus modificaciones, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano informativo oficial de cada entidad federativa y, previo a su aplicación, se deberá capacitar a los maestros respecto de su contenido y métodos."

De igual modo, es importante considerar, en lo que al caso interesa, las disposiciones transitorias del decreto de reforma a la Ley General de Educación:

"**Primero.**—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"**Segundo.**—Se derogan las disposiciones que se opongan al presente decreto."

"**Tercero.**—A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las entidades federativas tendrán un plazo de seis meses para adecuar su legislación respectiva, a lo previsto por el presente ordenamiento."

"**Cuarto.**—La información contenida en el Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas formará parte, en lo conducente, del Sistema de Información y Gestión Educativa.

"La Secretaría de Educación Pública deberá tomar las medidas conducentes para llevar a cabo la migración de la información al citado Sistema, mismo que se regulará y organizará conforme a las disposiciones y lineamientos que expida dicha dependencia."

"...

"**Noveno.**—Con el propósito de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación obligatoria, en el marco de las disposiciones que regulan el Servicio Profesional Docente, las autoridades educativas Federal y locales, adecuarán su normativa de naturaleza laboral y administrativa, debiendo dejar sin efectos la que se oponga o limite el cumplimiento de dicha obligación."

"...

"**Décimo Segundo.**—A efecto de dar cumplimiento a la obligación de garantizar la calidad en la educación, las autoridades educativas deberán proveer lo necesario para revisar el modelo educativo en su conjunto, los planes y programas, los materiales y métodos educativos."

Se advierte que, a diferencia de lo que ocurre tratándose del servicio profesional docente, en el caso de la función social educativa si se mandata a las Legislaturas Locales adecuar su normatividad a la Ley General de Educación, pues, como se ha establecido, tal función es concurrente entre los distintos niveles de gobierno, no así lo relativo a aquel servicio. Por lo que, sólo en el caso de la función educativa los órganos legislativos locales podrán legislar, en el ámbito de su respectiva competencia.

En conclusión, si bien el nuevo marco constitucional conserva la materia de educación como concurrente, ello no implica una concurrencia en lo relativo al servicio profesional docente, ya que, como se expuso, esta materia se federalizó totalmente, dejando a los Estados una intervención operativa en los términos de lo que la normatividad federal indique, según se desprende del propio texto del artículo 3o. constitucional, así como de la normatividad transitoria que ha quedado transcrita.

Es pues, a la luz de este marco jurídico, que se examinarán los argumentos de invalidez que la parte actora esgrime respecto de determinados numerales de la Ley de Educación del Estado de Chiapas.

• **Primer concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, relativo a la facultad de la Secretaría de Educación Local para emitir lineamientos en materia de consumo y expendio de alimentos y bebidas.

La parte actora argumenta que el artículo 14 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas dota a la Secretaría de Educación del Estado de Chiapas de atribuciones en materia de alimentos y bebidas en escuelas que son exclusivas de la Secretaría de Educación Pública.

El precepto impugnado establece lo siguiente:

"**Artículo 14.** La Secretaría de Educación del Estado asumirá un papel de promoción, coordinación y colaboración activa con la autoridad educativa federal a fin de que los planes, programas y demás lineamientos que esta expida se apliquen adecuadamente en la Entidad; en todo caso la secretaría tendrá, además de las atribuciones que le confiere la Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación las siguientes:

"...

"**VI.** Coordinarse con la Secretaría de Salud para implementar las políticas públicas que conformen los educandos y sus familias en el consumo de alimentos con alto valor nutricional, la práctica de ejercicio saludable así como también establecer lineamientos generales para regular y en su caso, evitar la venta o consumo de alimentos y bebidas con bajo o nulo valor nutricional en las tiendas escolares y, en general en los espacios donde expenden alimentos en las instituciones de nivel básico. Así mismo realizar las inspecciones necesarias afines de vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas procu-

rando coadyuvar a una dieta balanceada y con alto valor nutricional para los educandos; ..."

La porción normativa que a juicio de la actora invade la esfera de competencias de la Federación es la que faculta a la Secretaría de Educación del Estado en la fracción VI del precepto impugnado, de establecer lineamientos generales en materia de venta y consumo de alimentos y bebidas en las tiendas escolares, pues argumenta que en términos de los artículos 24 Bis y 33, fracción XVII, de la Ley General de Educación, es a la Secretaría de Educación Pública Federal a la que corresponde dicha facultad regulatoria. Los citados preceptos señalan:

"Artículo 24 Bis. La Secretaría, mediante disposiciones de carácter general que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables, establecerá los lineamientos a que deberán sujetarse el expendio y distribución de los alimentos y bebidas preparados y procesados, dentro de toda escuela, en cuya elaboración se cumplirán los criterios nutrimentales que para tal efecto determine la Secretaría de Salud.

"Estas disposiciones de carácter general comprenderán las regulaciones que prohíban los alimentos que no favorezcan la salud de los educandos y fomenten aquellos de carácter nutrimental."

"Artículo 33. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

"...

"XVII. Impulsarán esquemas eficientes para el suministro de alimentos nutritivos para alumnos, a partir de microempresas locales, en aquellas escuelas que lo necesiten, conforme a los índices de pobreza, marginación y condición alimentaria.

"El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos."

Al caso vale recordar que, tratándose de la función social educativa los Estados están facultados para legislar conforme a la distribución que al efecto

realice el Congreso de la Unión, como lo hizo en la Ley General de Educación, y como también se ha puntualizado, conforme a la normatividad transitoria del decreto por el que se reformó dicha ley general, los Estados deben adecuar su legislación a la misma.

Asimismo, en términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia educativa, es al Poder Ejecutivo Federal al que compete instrumentar la medida atinente a que las escuelas no den alimentos que no favorezcan la salud de los educandos.

En ese sentido, del contraste entre la norma general impugnada y lo ordenado en la ley general, se desprende que la legislación local faculta a la Secretaría de Educación del Estado a establecer lineamientos generales para regular y, en su caso, evitar la venta o consumo de alimentos y bebidas con bajo o nulo valor nutricional en las tiendas escolares y, en general, en los espacios donde expenden alimentos en las instituciones de nivel básico.

Es evidente, por tanto, que la legislación local invade la esfera competencial Federal, dado que, de la redacción del numeral invocado se desprende que se pretende asignar a la Secretaría de Educación Pública Local una atribución que se confirió a su símil del orden Federal, conforme a la distribución competencial hecha por el Congreso de la Unión, es decir, es la Secretaría Federal a la que se ha facultado para expedir las disposiciones de carácter general sobre alimentos y bebidas preparados y procesados dentro de las escuelas, a que deberán sujetarse todas las autoridades educativas –federales y locales–, de ahí que, en la ley general se establece que estos lineamientos deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Así, el legislador estatal no está facultado para establecer la misma atribución tratándose de la dependencia educativa de la entidad, esto es, para expedir normas de carácter general en las que se regule lo relativo a las bebidas y alimentos preparados o procesados en las escuelas, sin que sea obstáculo a lo anterior la salvedad prevista en la ley general en el sentido de que la aplicación de los lineamientos será "sin perjuicio del cumplimiento de otras disposiciones que resulten aplicables", ya que ello no se refiere a que las autoridades locales puedan emitir sus propios lineamientos, sino a otro tipo de disposiciones en materia de alimentos y bebidas, como pueden ser las Normas Oficiales Mexicanas.

Por tanto, debe invalidarse la fracción VI del artículo 14 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

• **Segundo concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, relativo a la autorización que da la Secretaría de Educación Local a los Ayuntamientos para promover y prestar servicios educativos

La parte actora sostiene que, el artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, al prever que los Ayuntamientos de la entidad podrán promover y prestar los servicios educativos de cualquier tipo, nivel o modalidad en el ámbito de su competencia, *previa autorización de la Secretaría de Educación local*, contraviene lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley General de Educación, el cual faculta a los Ayuntamientos para promover y prestar los servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, sin señalar que para ello sea necesaria la autorización de las autoridades federales y estatales, pues la propia Constitución General le otorga a los Municipios la potestad de impartir educación.

El artículo impugnado establece:

"Artículo 15. Los Ayuntamientos tendrán en materia educativa, las facultades y obligaciones siguientes:

"I. Promover y vigilar el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación preescolar, primaria, y secundaria entre los habitantes de su Municipio;

"II. En concordancia con la Ley General de Educación y sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas Federal y estatal, previa autorización de la Secretaría de Educación, podrán promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo, nivel o modalidad, en el ámbito de su competencia;

"III. Donar de su patrimonio inmuebles o infraestructuras adecuados para la construcción de edificios e instalaciones educativas y de apoyo, previa autorización del Congreso del Estado;

"IV. Coadyuvar en el equipamiento, mantenimiento y reparación del mobiliario, así como en la conservación y vigilancia de los edificios escolares, sin menoscabo de la colaboración que aporte el Estado, cualquier otro organismo o los particulares;

"V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, además de los señalados en la Ley General de Educación;

"VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al Sistema Educativo Estatal;

"VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

"VIII. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica; y,

"IX. Cumplir con las atribuciones que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la Ley General de Educación, la presente ley y demás ordenamientos legales aplicables.

"Para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que impartan, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"La autoridad educativa municipal podrán celebrar convenios de coordinación entre sí, o con otras autoridades educativas estatales y federales, para el mejor desarrollo de las actividades educativas, de acuerdo con las competencias que les otorga la Ley General de Educación, esta ley y demás ordenamientos legales aplicables."

Dicho artículo prevé que, para promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo, nivel o modalidad, los Ayuntamientos deberán contar con una autorización de la Secretaría de Educación Local. Al respecto, cabe apuntar que dicha previsión estaba anteriormente contenida en el artículo 14 la Ley de Educación para el Estado de Chiapas y con motivo de la reforma impugnada, su contenido normativo fue reubicado; no obstante, al haberse reiterado dicha disposición, ahora en el artículo 15 de la ley combatida, constituye un acto legislativo nuevo que puede ser impugnado por la Federación con motivo de la publicación del Decreto No. 440.

Ahora, el artículo 3o. constitucional, establece en su primer párrafo que el Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, de lo que deriva que todos los órdenes normativos del Estado Mexicano tienen un ámbito propio de competencia en materia educativa, delimitado en términos de los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley General de Educación, los que prevén las facultades exclusivas y concurrentes de las autoridades federal y locales, así como las facultades de los Ayuntamientos.

En este mismo sentido, la Ley General de Educación, en su artículo 11,¹⁴ reconoce como autoridades educativas tanto a la Federal como a las locales y municipales, las cuales forman parte del sistema educativo nacional previsto en el artículo 10,¹⁵ y a las cuales corresponde la aplicación y vigencia del cumplimiento del propio ordenamiento.

Así, las entidades federativas no tienen asignada una competencia para regular la función educativa a cargo de los Municipios; **éstos tienen un ámbito de competencia propio, regulado en términos de la Constitución y las leyes generales aplicables.**

¹⁴ **Artículo 11.** La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los Municipios, en los términos que la propia Ley establece.

"Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

"I. Autoridad educativa federal, o secretaria, a la Secretaría de Educación Pública de la administración pública Federal;

"II. Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los Estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y

"III. Autoridad educativa municipal al Ayuntamiento de cada Municipio;

"IV. (Derogada, D.O.F. 11 de septiembre de 2013).

"V. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, al organismo constitucional autónomo al que le corresponde:

"a. Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa;

"b. Evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación básica y media superior, y

"c. Las demás atribuciones que establezcan la Constitución, su propia ley, la Ley General del Servicio Profesional Docente y demás disposiciones aplicables;

"VI. Autoridades escolares, al personal que lleva a cabo funciones de dirección o supervisión en los sectores, zonas o centros escolares."

¹⁵ **Artículo 10.** La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.

"Constituyen el sistema educativo nacional:

"I. Los educandos, educadores y los padres de familia;

"II. Las autoridades educativas;

"III. El Servicio Profesional Docente;

"IV. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;

"V. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;

"VI. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;

"VII. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía;

"VIII. La evaluación educativa;

"IX. El Sistema de Información y Gestión Educativa, y

"X. La infraestructura educativa;

"Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar.

"Para los efectos de esta ley y las demás disposiciones que regulan al sistema educativo nacional, se entenderán como sinónimos los conceptos de educador, docente, profesor y maestro."

Las únicas autorizaciones que las autoridades locales están facultadas para expedir, son las previstas en el artículo 13, fracción VI, de la Ley General de Educación,¹⁶ relativas a la impartición de educación por los particulares.

El concepto de invalidez resulta por tanto **fundado**, ya que el legislador estatal condicionó el ejercicio de la función pública educativa correspondiente a los Municipios, a la autorización que otorgue la Secretaría de Educación Local, lo que no se compadece con el modelo de federalismo educativo que prevé la Ley General de Educación, en el que los Municipios tienen un ámbito propio de competencias en materia educativa.

En estas condiciones, debe declararse la invalidez del artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas en su totalidad, ya que el Congreso Estatal no tiene competencia para regular la función social educativa a cargo de los Municipios.

• **Tercer concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo 17, fracción III, relativo a la intervención de organizaciones sindicales en la realización de programas de capacitación para los docentes.

El actor aduce que, el artículo 17, fracción III, de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, al permitir la participación de organizaciones sindicales en la realización de programas de capacitación para los docentes, contraria lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, el cual prevé que corresponde de forma exclusiva a las autoridades educativas locales dar opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural para lo cual ofrecerán programas y cursos, pudiendo suscribir convenios de colaboración con instituciones dedicadas a la formación pedagógica, *pero sin que se prevea la intervención de los sindicatos*. Y que si bien los artículos 33 de la Ley General del Servicio Profesional Docente y 72 de la Ley General de Educación establecen distintas formas de colaboración de las organizaciones sindicales con las autoridades educativas, en ninguno de éstos se prevé una forma de participación similar a la del precepto impugnado.

¹⁶ "Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:

"...

"VI. Otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;"

El artículo cuya inconstitucionalidad se aduce, señala:

"Artículo 17. La autoridad educativa estatal, constituirá el sistema estatal para la formación, actualización, capacitación y desarrollo profesional para maestros que tendrá las finalidades siguientes:

"I. La formación, con nivel de licenciatura, de maestros de educación inicial, básica-incluyendo la de aquellos para la atención de la educación indígena-especial y de educación física;

"II. La formación continua, la actualización de conocimientos y desarrollo profesional de los maestros en servicio, citados en la fracción anterior. El cumplimiento de estas finalidades se sujetara, en lo conducente, a los lineamientos, medidas y demás acciones que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"III. La realización de programas de especialización, maestría y doctorado, adecuados a las necesidades y recursos educativos de la entidad, los cuales podrán implementarse de forma conjunta entre la Secretaría de Educación del Estado y la representación sindical de los trabajadores de la educación;

"IV. El desarrollo de la investigación pedagógica y la difusión de la cultura educativa; y,

"V. El aplicar evaluación diagnóstica que permita identificar las fortalezas, debilidades y limitaciones del personal docente, a fin de diseñar los procesos de capacitación atendiendo el entorno sociocultural, económico y de salud de cada región del Estado.

"Podrá coordinarse para llevar a cabo actividades relativas a las finalidades previstas en este artículo, cuando la calidad de los servicios o la naturaleza de las necesidades hagan recomendables proyectos regionales. Asimismo, podrá suscribir convenios de colaboración con instituciones de educación superior nacionales o del extranjero para ampliar las opciones de formación, actualización y superación docente."

El precepto en cuestión regula un sistema estatal para la formación, actualización, capacitación y desarrollo profesional para maestros y prevé que la realización de programas de especialización, maestría y doctorado pueda implementarse de forma conjunta entre la Secretaría de Educación del Estado y la representación sindical de los trabajadores de la educación.

Al respecto, se advierte que en términos del artículo 12, fracción VI, de la Ley General de Educación, corresponde en exclusiva a la autoridad educativa federal:

"VI. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente."

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, fracción IV, de dicha ley general, corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas locales:

"IV. Prestar los servicios de formación, actualización, capacitación y superación profesional para los maestros de la educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la Secretaría determine, conforme a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente."

Y, en términos del artículo 14, fracción II Bis, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente:

"II Bis. Ejecutar programas para la inducción, actualización, capacitación y superación de maestros de educación media superior, los que deberán sujetarse, en lo conducente, a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente."

De lo anterior se advierte que, la Ley General de Educación le da a la autoridad Federal una facultad regulatoria para el establecimiento de un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional en la educación básica, mientras que a las autoridades locales se les confiere una facultad operativa de ese sistema, así como una facultad concurrente en el ámbito de la educación media superior remitiendo en todos los casos –tanto para la regulación como la operación del sistema en la educación básica, así como en la educación media superior– a lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente, cuyos artículos 8, fracción VIII, 9, fracción XII, 59 y 60 indican:

"Artículo 8. En el ámbito de la Educación Básica corresponden a las autoridades educativas locales las atribuciones siguientes:

"VIII. Ofrecer programas y cursos gratuitos, idóneos, pertinentes y congruentes con los niveles de desempeño que se desea alcanzar, para la formación continua, actualización de conocimientos y desarrollo profesional del personal docente y del personal con funciones de dirección o de supervisión que se encuentren en servicio;"

"Artículo 9. En el ámbito de la Educación Media Superior corresponden a las autoridades educativas y a los organismos descentralizados, respecto de las escuelas a su cargo, las atribuciones siguientes:

"XII. Ofrecer programas y cursos para la formación continua del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión que se encuentren en servicio;"

"Artículo 59. El Estado proveerá lo necesario para que el Personal Docente y el Personal con Funciones de Dirección y de Supervisión en servicio tengan opciones de formación continua, actualización, desarrollo profesional y avance cultural.

"Para los efectos del párrafo anterior, las autoridades educativas y los organismos descentralizados ofrecerán programas y cursos. En el caso del Personal Docente y del Personal con Funciones de Dirección los programas combinarán el Servicio de Asistencia Técnica en la Escuela con cursos, investigaciones aplicadas y estudios de posgrado.

"Las autoridades educativas y los organismos descentralizados podrán suscribir convenios de colaboración con instituciones dedicadas a la formación pedagógica de los profesionales de la educación e instituciones de educación superior nacionales o extranjeras, para ampliar las opciones de formación, actualización y desarrollo profesional.

"Las autoridades educativas y los organismos descentralizados estimularán los proyectos pedagógicos y de desarrollo de la docencia que lleven a cabo las organizaciones profesionales de docentes."

"Artículo 60. La oferta de formación continua deberá:

"I. Favorecer el mejoramiento de la calidad de la educación;

"II. Ser gratuita, diversa y de calidad en función de las necesidades de desarrollo del personal;

"III. Ser pertinente con las necesidades de la escuela y de la zona escolar;

"IV. Responder, en su dimensión regional, a los requerimientos que el personal solicite para su desarrollo profesional;

"V. Tomar en cuenta las evaluaciones internas de las escuelas en la región de que se trate, y

"VI. Atender a los resultados de las evaluaciones externas que apliquen las autoridades educativas, los organismos descentralizados y el instituto.

"El personal elegirá los programas o cursos de formación en función de sus necesidades y de los resultados en los distintos procesos de evaluación en que participe.

"El instituto emitirá los lineamientos conforme a los cuales las autoridades educativas y los organismos descentralizados llevarán a cabo la evaluación del diseño, de la operación y de los resultados de la oferta de formación continua, actualización y desarrollo profesional, y formulará las recomendaciones pertinentes.

"Las acciones de formación continua, actualización y desarrollo profesional se adecuarán conforme a los avances científicos y técnicos."

De lo anterior, se advierte que la competencia de las entidades federativas en relación con la formación, actualización, capacitación y superación profesional se limita a *operar* el sistema nacional regulado por la Secretaría de Educación Pública para la educación básica, así como ofrecer programas y cursos en la educación media superior, pero siempre conforme a los lineamientos de los artículos 59 y 60 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, los cuales no contemplan la posibilidad de que los cursos se ofrezcan conjuntamente con la representación sindical.

Más aún, del marco normativo en cita, no se advierte que las entidades federativas puedan regular un sistema local de formación, actualización, capacitación y desarrollo profesional, que incluya la formación de maestros de educación básica, pues para dicho nivel educativo deben ceñirse al sistema nacional respectivo.

En estas condiciones, el concepto de invalidez resulta **fundado**, por lo que debe declararse la invalidez del artículo 17 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas en su integridad.

• **Cuarto concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, relativo a la formulación de programas de gestión escolar.

La parte actora señala que el referido precepto faculta a la Secretaría de Educación del Estado de Chiapas a otorgar a las escuelas públicas, los recursos para implementar los programas de gestión escolar, pero sin precisar que las autoridades educativas de la entidad deberán observar los lineamientos que emita la Secretaría de Educación Pública al respecto, como lo prevé el artículo 28 Bis de la Ley General de Educación. A su juicio, el legislador local otorga a una dependencia estatal una atribución para otorgar recursos para la implementación de programas de gestión escolar, sin vincularla a los lineamientos que emita la Secretaría de Educación Pública.

El artículo impugnado, señala lo siguiente:

"Artículo 23. Los recursos federales, transferidos al Estado y a los Municipios para este fin, deberán aplicarse exclusivamente en la prestación de servicios y demás actividades educativas.

"Las aportaciones económicas destinadas al Sistema Educativo Estatal, no podrán ser utilizadas en otros rubros distintos a su objeto, prevaleciendo en su ejercicio la transparencia y la rendición de cuentas, por parte de la autoridad educativa responsable.

"Corresponde a la Secretaría de Educación, a través de los recursos estatales o federales que se le asignen para tal efecto, otorgar a las escuelas públicas los recursos para implementar los programas de gestión escolar.

"Las escuelas públicas tendrán autonomía de gestión, entendida como el conjunto de acciones que permite a estas tomar decisiones para su mejor funcionamiento, **conforme a la legislación aplicable**. En este sentido deberán administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciban del Estado, con base en su planeación anual de actividades.

"Los maestros, padres de familia, alumnos y la comunidad en general, vigilarán que los recursos sean distribuidos con transparencia y equidad.

"La autonomía de gestión no implica la privatización de las escuelas ni de elemento alguno del Sistema Educativo.

"En ninguno caso las autoridades educativas podrán obligar a los padres de familia, alumnos o maestros a realizar trabajos de mantenimiento en

los centros escolares, así como tampoco exigir pago alguno que condicione el acceso a la educación.

"El Ejecutivo del Estado prestará todas las facilidades y colaboración para que, en su caso, el Ejecutivo Federal verifique la correcta aplicación de dichos recursos.

"En el caso de que tales recursos se utilicen para fines distintos, se procederá a lo previsto en la legislación aplicable sobre las responsabilidades administrativas, civiles y penales que procedan."

La porción normativa impugnada es el párrafo cuarto, el cual prevé la autonomía de gestión de las escuelas y la obligación de administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciban del Estado, con base en su planeación anual de actividades, respecto de lo cual, la Federación argumenta que existe una omisión del legislador local de vincular dicha autonomía de gestión a los lineamientos emitidos por la Secretaría de Educación Pública en los términos de los artículos 28 Bis de la Ley General de Educación, que señala:

"Artículo 28 Bis. Las autoridades educativas Federal, locales y municipales, en el ámbito de sus atribuciones, deberán ejecutar programas y acciones tendientes a fortalecer la autonomía de gestión de las escuelas.

"En las escuelas de educación básica, la secretaría emitirá los lineamientos que deberán seguir las autoridades educativas locales y municipales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos:

"I. Usar los resultados de la evaluación como retroalimentación para la mejora continua en cada ciclo escolar;

"II. Desarrollar una planeación anual de actividades, con metas verificables y puestas en conocimiento de la autoridad y la comunidad escolar, y

"III. Administrar en forma transparente y eficiente los recursos que reciba para mejorar su infraestructura, comprar materiales educativos, resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación para que alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director, se involucren en la resolución de los retos que cada escuela enfrenta."

Por su parte, el artículo 12, fracción V Bis, de la ley en cita, señala:

"**Artículo 12.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

"...

"V Bis. Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativas; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.

"En las escuelas que imparten la educación media superior, la secretaria establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes."

Lo dispuesto en los artículos anteriores, en torno a la autonomía de gestión de las escuelas, es de aplicación directa, de modo que es por virtud de ellos que dicha autonomía se debe ejercer en los términos de los lineamientos emitidos por la Secretaría de Educación Pública, sin que esta vinculación deba necesariamente reiterarse en la legislación local.

No obstante, en el caso del precepto impugnado se advierte que el legislador local precisó que la autonomía de gestión debe ejercerse "conforme a la legislación aplicable", siendo ésta precisamente lo dispuesto en el artículo 28 Bis de la Ley General de Educación por lo que no se actualiza violación alguna al citado precepto.

En estas condiciones, el concepto de invalidez debe declararse **infundado** y reconocerse la validez del artículo 23 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

• **Quinto concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad de los artículos 10 y 25 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, que regulan la evaluación de la educación a nivel estatal.

La parte actora señala que los artículos 10 y 25 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas regulan el proceso de evaluación de la educación básica y media superior, atribuyéndole objetivos específicos a partir de los cuales, se da forma a una especie de evaluación del sistema educativo estatal. Lo anterior a su juicio invade la facultad del Instituto Nacional para la

Evaluación de la Educación de expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas para realizar las funciones de evaluación que les correspondan, de conformidad con los artículos 3o., fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, 27, fracciones VI y VII, y 28, fracción III, de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, y 7, fracciones I y III, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Este Tribunal Pleno estima que, ante todo es necesario precisar que, más allá de si se invade o no una esfera competencial propia del instituto en cuestión, lo que debe verificarse en el caso es la afectación o no al orden Federal, en cuanto se vulneren las competencias del mismo, en el caso, las de índole legislativo, en cuyo ejercicio el Congreso Federal distribuyó la función educativa, y reguló lo relativo al servicio profesional docente, por lo que, los planteamientos de invalidez se examinarán bajo esta premisa, y no así desde la defensa de las atribuciones del mencionado instituto a la luz de la ley que lo rige, pues, el contraste que debe hacer este Tribunal es eminentemente constitucional.

Los preceptos que se impugnan señalan:

"Artículo 10. La planeación, organización, regulación, coordinación, dirección **y evaluación** de la educación y de todos sus componentes, será a través de un solo Sistema Educativo integrado, garantizando la cobertura estatal. ..."

"Artículo 25. Para los efectos de esta ley, la evaluación de la educación básica y media superior es esencial en todos los procesos educativos que se desarrollan en el Sistema Educativo Estatal, mismos que se desarrollaran en el marco de lo previsto en la Ley General de Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente, esta ley y demás disposiciones legales aplicables, y tendrá como propósito los siguientes:

"I. Conocer el nivel, las condiciones bajo las cuales se realiza la prestación del servicio educativo y el desempeño de todos los participantes e instituciones del Sistema Educativo Estatal;

"II. Orientar la direccionalidad y significancia de la educación para mejorar la calidad;

"III. Contribuir a la formulación de políticas educativas y el diseño e implementación de los planes y programas que de ellas deriven;

"IV. Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las autoridades educativas;

"V. Mejorar la gestión escolar y los procesos educativos; y,

"VI. Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del Sistema Educativo Estatal.

"El proceso de evaluación deberá ser sistemático, integral, obligatorio, científico y periódico; deberá promover la participación de todos los actores educativos y se realizará cumpliendo las formalidades, procedimientos y lineamientos que para tal efecto expida el instituto en términos de la ley respectiva. Los resultados serán objetivos, observables, transparentes, ciertos y públicos.

"La autoridad educativa estatal deberá evaluar el desempeño docente y de quienes ejerzan funciones de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior que se imparta en el Estado. La evaluación a la que se refiere este párrafo será obligatoria, el instituto determinara su periodicidad. Los evaluadores que participen en la evaluación deberán ser evaluados y certificados por el instituto.

"El personal docente y el personal con función de dirección o de supervisión en la educación básica y media superior tendrán los derechos y obligaciones previstos en los artículos 68 y 69 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, así como los demás que señalen otras disposiciones legales aplicables."

El primero de los artículos, en lo que interesa, prevé que la evaluación de la educación será parte del sistema educativo estatal, en el que la planeación se orientará al establecimiento de un servicio educativo equitativo y de calidad. El segundo, establece los propósitos que tendrá la evaluación de la educación en el marco del referido sistema, así como sus características, precisando que se realizará cumpliendo las formalidades, procedimientos y lineamientos que para tal efecto expida el instituto en términos de la ley respectiva. Asimismo, establece que la autoridad educativa estatal deberá evaluar el desempeño docente con la periodicidad que el instituto determine y mediante evaluadores que éste certifique.

De lo anterior se advierte que, el legislador estatal pretende establecer los contornos de una política de evaluación de la educación a nivel estatal, a la vez que otorga a las autoridades locales la facultad de evaluar el desempeño docente, y si bien todo ello se sujeta a los lineamientos que expida el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, lo cierto es que, tales normas sí

son inconstitucionales, derivado de lo establecido, en lo conducente, en el artículo 3o., fracción IX, de la Norma Fundamental, a saber:

"IX. Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa. La coordinación de dicho sistema estará a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

"Corresponderá al instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá:

"a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;

"b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas Federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y

"c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social. ..."

En esa medida, está claro que, para lograr la calidad en el servicio educativo, se establece un sistema nacional de evaluación educativa, cuya implementación normativa es estrictamente Federal.

Por consiguiente, se debe declarar la invalidez del artículo 10 en la porción normativa que señala "y evaluación", así como del artículo 25 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

• **Sexto y séptimo conceptos de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

La parte actora en su sexto concepto de invalidez impugna el artículo 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, en la parte que faculta a la Secretaría de Educación del Estado a establecer un comité de transparencia con la función de observar los procesos de evaluación dispuestos por la Ley General del Servicio Profesional Docente, para que se lleven a cabo conforme a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad y trans-

parencia, así como detectar y recibir inconformidades, lo que a su juicio invade la competencia exclusiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de vigilar los procesos de evaluación en términos del artículo 11 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, el cual únicamente prevé la coadyuvancia de las autoridades educativas y dispone que en caso de irregularidades, determinará las medidas correctivas pertinentes, las cuales deberán ser ejecutadas por las autoridades educativas y organismos descentralizados.

Además, argumenta que la norma impugnada crea un órgano con autonomía técnica y le otorga una atribución para intervenir en el diseño de los procesos de evaluación de los docentes, a pesar de ser una atribución exclusiva del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de conformidad con los artículos 3o., fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7, fracciones I, III, IV y V, 8, fracción V, y 9, fracción IV, de la Ley General del Servicio Profesional Docente.

Por su parte, en el séptimo concepto de invalidez, se combate también el artículo 26 en la parte que señala que, en la evaluación docente se aplicarán leyes federales y tratados internacionales. A su juicio, lo anterior invade el ámbito de competencias del Congreso de la Unión, pues corresponde a éste, en exclusiva determinar los términos en que se ejercerá la concurrencia en materia educativa, incluyendo cuáles serán las normas específicas que resultarán aplicables.

El artículo cuya inconstitucionalidad se aduce establece, lo siguiente:

"Artículo 26. En el marco de las disposiciones que la Secretaría de Educación Pública establezca sobre la materia, la evaluación del Sistema Educativo Estatal, en los términos del artículo 25 de esta ley, comprenderá, entre otros, los aspectos siguientes:

- "I. Aprovechamiento Escolar;
- "II. Proceso Educativo;
- "III. Planes y Programas de Estudio;
- "IV. Personal Docente;
- "V. Administración Educativa;

"VI. Participación Social; y,

"VII. Política Educativa.

"En los procesos de evaluación del personal docente y directivos deberán observarse los principios y derechos laborales que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de la materia y la Ley Federal del Trabajo, les confieren a los trabajadores de la educación.

"La evaluación consiste en la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de competentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido. Esta constituye un elemento fundamental para mejorar la calidad y la equidad en la educación; también permite ordenar y proceder a la mejora de la calidad, diseñar políticas educativas, con base en evidencias y planear con visión de mediano y largo plazo.

"La evaluación que lleve a cabo la Secretaría de Educación al docente y a los directivos tiene como propósito su profesionalización; deberá concebir el trabajo docente como complejo, por lo cual debe ser integral. La misma, incluirá las condiciones de trabajo y considerará el contexto geográfico, socio-económico y cultural en que se trabaja, así como las necesidades educativas especiales, con o sin discapacidad, que puedan presentar los alumnos.

"La Secretaría de Educación del Estado podrá integrar un comité de transparencia, que tendrá por objeto, observar los procesos de evaluación dispuestos por la Ley General del Servicio Profesional Docente y esta ley, para que se lleven a cabo conforme a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, y transparencia, así como detectar y recibir inconformidades de los evaluados y turnarlas a la autoridad competente para su conocimiento y resolución respectiva. Las observaciones que en su caso emita sólo tendrán el carácter de informativas con el propósito de mejorar los procesos y los procedimientos de evaluación del servicio docente que se preste en el Estado. La conformación y funciones del comité de transparencia se establecerán en la reglamentación interna de la Secretaría.

"Corresponde al Poder Ejecutivo del Estado coadyuvar con el instituto en el diseño, instrumentación y vigilancia de los procesos de evaluación desarrollados en el marco del servicio, a través de un organismo con autonomía técnica y administrativa que para tal efecto cree."

El citado precepto, en su primer párrafo y fracciones I a VII, establece los aspectos que comprenderá la evaluación del sistema educativo estatal; en

su párrafo segundo, establece principios y normas aplicables a los procesos de evaluación del personal docente y directivo; en su párrafo tercero, se refiere a las características de la evaluación en general; en su párrafo cuarto, se regulan las finalidades y características de la evaluación al docente y a los directivos; el párrafo quinto crea un comité de transparencia para observar los procesos de evaluación, así como para detectar y recibir inconformidades de los evaluados y emitir observaciones con carácter informativo, mientras que el último párrafo establece la creación de un organismo técnico y administrativo para coadyuvar con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en el diseño, instrumentación y vigilancia de los procesos de evaluación.

De lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que, el precepto en su totalidad invade la esfera de competencias Federal, pues por un lado, el legislador local establece los aspectos que comprenderá la **evaluación del sistema educativo estatal**, lo que en términos del artículo 3o., fracción IX, constitucional corresponde implementar legislativamente al ámbito Federal y, por otro lado, regula diversos aspectos de la **evaluación al personal docente y directivo**, incluyendo los principios y normas que le son aplicables, lo cual corresponde en exclusiva al legislador Federal, de conformidad con la fracción III del citado precepto constitucional.

Lo anterior, en modo alguno se traduce en que no se respeten los principios constitucionales, sino que al tratarse de un modelo educativo nacional, es precisamente la propia Norma Fundamental, la que ha fijado los términos en que habrá de efectuarse, y a los que están sujetos indefectiblemente los docentes.

En estas condiciones, el concepto de invalidez resulta **fundado**, por lo que debe declararse la invalidez del artículo 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

• **Octavo concepto de invalidez.** Inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del Decreto No. 440, publicado el 12 de marzo de 2014, relativo a las reglas de readscripción del personal docente.

La Federación argumenta que el artículo tercero transitorio de la reforma publicada el doce de marzo de dos mil catorce a la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, modifica las reglas de readscripción del personal docente al prever la posibilidad de que éste se dé respecto de funciones educativas, cuando el Congreso de la Unión dispuso en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente, que la no aprobación de la

evaluación por parte de quien haya tenido nombramiento definitivo antes de la entrada en vigor de dicha ley en funciones de docencia, dirección y supervisión, tendrá como efecto la readscripción en funciones distintas a las educativas. El legislador local –aducen–, al establecer que la readscripción se hará preferentemente en alguno de los programas educativos que la Secretaría de Educación ejecute o al interior de los organismos públicos educativos del Estado, determinó la posibilidad de readscripción dentro de servicios u órganos con funciones educativas, cuestión que claramente contradice lo establecido en la Ley General del Servicio Profesional Docente.

El artículo impugnado señala lo siguiente:

"**Tercero.**—De conformidad con lo dispuesto por el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente el personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la mencionada ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa estatal, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"En la readscripción a que se refiere este artículo se observará lo siguiente:

"I. Se hará con pleno respeto de los derechos constitucionales del personal docente;

"II. Se respetarán sueldo, prestaciones y demás derechos adquiridos por el personal docente; así como el derecho a los incrementos salariales que le corresponda;

"III. No se ocasionará perjuicio a otros derechos laborales como antigüedad, vacaciones, pensión, jubilación, seguridad social, cambios geográficos, así como a otros beneficios adquiridos que legalmente le corresponda;

"IV. Se determinará tomando en cuenta el perfil del personal docente;

"V. Se hará preferentemente dentro de:

"A) Otro centro de trabajo en el mismo Municipio o zona escolar de su centro de trabajo anterior;

"B) La unidad administrativa de la Secretaría de Educación más cercana a su anterior centro de adscripción;

"C) Alguno de los programas educativos que la Secretaría de Educación ejecute;

"D) Al interior de los organismos públicos educativos del Estado al que pertenezcan.

"La autoridad educativa estatal, en todo caso, velando por el interés público del Estado, previa garantía del derecho de audiencia, resolverá lo procedente conforme a sus atribuciones."

Como puede apreciarse, el artículo transitorio impugnado regula un aspecto relativo a los términos y condiciones del servicio profesional docente, como es la readscripción de los docentes en funciones a la entrada en vigor de la Ley General del Servicio Profesional Docente que no acrediten en tres ocasiones la evaluación a que se refiere el artículo 53 de dicho ordenamiento, lo que invade la esfera competencial de la Federación a la que corresponde en exclusiva regular los criterios, términos y condiciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia en el servicio profesional docente, en términos de los artículos 3o., fracción III, y 73, fracción XXV, de la Constitución General de la República.

Es en ejercicio de dicha facultad que el legislador Federal en el artículo octavo transitorio de la Ley General del Servicio Profesional Docente¹⁷ estableció el régimen aplicable a quienes a la entrada en vigor de dicho ordenamiento tuvieron nombramientos definitivos con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la educación básica o media superior y que no obtuvieran resultados satisfactorios en la evaluación en tres ocasiones, cuestión que no puede ser reiterada ni mucho menos modulada en función de derechos adquiridos y prestaciones laborales como lo hace el precepto impugnado.

¹⁷ "Octavo.—El personal que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentre en servicio y cuente con Nombramiento Definitivo, con funciones de docencia, de dirección o de supervisión en la Educación Básica o Media Superior impartida por el Estado y sus autoridades educativas, se ajustará a los procesos de evaluación y a los programas de regularización a que se refiere el título segundo, capítulo VIII de esta ley. El personal que no alcance un resultado suficiente en la tercera evaluación a que se refiere el artículo 53 de la ley, no será separado de la función pública y será readscrito para continuar en otras tareas dentro de dicho servicio, conforme a lo que determine la autoridad educativa o el organismo descentralizado correspondiente, o bien, se le ofrecerá incorporarse a los programas de retiro que se autoricen.

"El personal que no se sujete a los procesos de evaluación o no se incorpore a los programas de regularización del artículo 53 de la ley, será separado del servicio público sin responsabilidad para la autoridad educativa o el organismo descentralizado, según corresponda."

En estas condiciones, debe declararse la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto No. 440 publicado el doce de marzo de dos mil catorce.

SÉPTIMO.—Extensión de invalidez y efectos. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de los artículos 14, fracción VI, 15, 17, 10 en la porción normativa que dice "y evaluación", 25 y 26 debe extenderse a los artículos 2o., fracciones XII, XVI, XVII, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII y XXXIX; 11, fracciones IX y X; 13, fracción II, del apartado relativo a las facultades del Ejecutivo del Estado; y, 19 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

La invalidez de tales preceptos surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 23 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 10 en la porción normativa que dice "y evaluación", 14, fracción VI, 15, 17, 25 y 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, así como del artículo tercero transitorio del Decreto No. 440, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de marzo de dos mil catorce.

CUARTO.—Se hace extensiva la invalidez a los artículos 2o., fracciones XII, XVI, XVII, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII y XXXIX; 11, fracciones IX y X; 13, fracción II, del apartado relativo a las facultades del Ejecutivo del Estado; y, 19 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

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

Por unanimidad de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 23 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, y a la declaración de invalidez de los artículos 10 —en la porción normativa que dice "y evaluación"—, 14, fracción VI, 15, 17, 25 y 26 del citado ordenamiento, así como del artículo tercero transitorio del Decreto 440, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el doce de marzo de dos mil catorce.

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 2o., fracciones XII, XVI, XVII, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXVII, XXXVIII, XXXIX; 11, fracciones IX y X; 13, fracción II, del apartado relativo a las facultades del Ejecutivo del Estado; y, 19 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

Los Ministros José Fernando Franco González Salas, Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de ocho de octubre de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero:

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Los Ministros José Fernando Franco González Salas, Eduardo Medina Mora I. y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de ocho de octubre de dos mil quince por desempeñar una comisión de carácter oficial.

En relación con los puntos resolutivos cuarto y quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz inclusive por la extensión de invalidez al artículo 2, fracciones XVIII, XIX y XX, Luna Ramos, Franco González Salas salvando sus criterios en la votación de fondo en la que no participó, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo separándose de la declaración de invalidez en vía de consecuencia

de los artículos 11 y 15, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas inclusive por la extensión de invalidez al artículo 2, fracciones XVIII, XIX y XX, Pérez Dayán inclusive por la extensión de invalidez al artículo 2, fracciones XVIII, XIX y XX y presidente Aguilar Morales inclusive por la extensión de invalidez al artículo 2, fracciones XVIII, XIX y XX, respecto del considerando séptimo, relativo a la extensión de invalidez y efectos.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 92/99 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre de 2015.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 29 de enero de 2016 de las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 2 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente del Ministro José Ramón Cossío Díaz en la controversia constitucional 37/2014 promovida por la Federación por conducto del Poder Ejecutivo Federal.

Tema del voto: ¿El artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas es inconstitucional al establecer que los Ayuntamientos podrán promover y prestar servicios educativos, previa autorización de la Secretaría de Educación Local?

El consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal promovió, en representación del presidente de la República, una controversia constitucional¹ en la que señaló como autoridades demandadas a los poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas, y solicitó la invalidez del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas", publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de marzo de dos mil catorce, en específico los artículos 10, 14, 15, 17, 23, 25, 26 y tercero transitorio, por considerar que transgrede los artículos 3o., 73, fracción XXV, 116, 124 y 133 de la Constitución Federal, bajo los siguientes aspectos:

- El artículo 14, fracción VI, de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas es inconstitucional, al prever que la Secretaría de Educación Local podrá emitir lineamientos en materia de consumo y expendio de alimentos y bebidas.
- El artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas es inconstitucional, al prever que los Ayuntamientos podrán promover y prestar servicios educativos, previa autorización de la Secretaría de Educación Local.

¹ Esta controversia se resolvió en sesión pública del Tribunal Pleno de 13 de octubre de 2015.

- El artículo 17, fracción III, de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas es inconstitucional, al prever la intervención de organizaciones sindicales en la realización de programas de capacitación para los docentes.
- El artículo 23, párrafo cuarto, de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas es inconstitucional, al permitir que la Secretaría de Educación Local otorgue a las escuelas públicas los recursos para implementar los programas de gestión escolar, sin precisar que deberá observar los lineamientos que emita la SEP, tal y como lo dispone el artículo 28 de la LGE.
- Los artículos 10 y 25 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas son inconstitucionales, al regular una especie de evaluación del sistema educativo estatal.
- El artículo 26 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas es inconstitucional, al establecer la creación de un comité de transparencia con la función de observar los procesos de evaluación previstos en la LGSPD y por prescribir que en los procesos de evaluación se aplicarán las Leyes Federales y tratados internacionales.
- El artículo tercero transitorio del Decreto No. 440, publicado el 12 de marzo de 2014 es inconstitucional, al modificar las reglas de readscripción del personal docente y permitir que ésta opere o de funciones educativas.

Sin embargo, en este voto únicamente me referiré a la forma en que el artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas prevé que los Ayuntamientos podrán promover y prestar servicios educativos, previa autorización de la Secretaría de Educación Local.

La sentencia considera que el legislador estatal condicionó el ejercicio de la función pública educativa correspondiente a los Municipios, a la autorización que otorgue la Secretaría de Educación Local, lo que no se compadece con el modelo de federalismo educativo previsto en la Ley General de Educación, en el que los Municipios tienen un ámbito propio de competencias en materia educativa. Lo anterior, pues conforme al artículo 13, fracción VI, de este último ordenamiento, las únicas autorizaciones que las autoridades locales están facultadas para expedir son las relativas a la impartición de educación por los particulares.

Si bien, llego a la misma conclusión que la sentencia, en el sentido de que, en efecto, el artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas² es inconstitucional, al prever que los Ayuntamientos podrán promover y prestar servicios educativos, previa autorización de la Secretaría de Educación Local, pienso que la inconstitucionalidad del precepto impugnado obedece a que la Legislatura Local está modificando los

² "Artículo 15. Los Ayuntamientos tendrán en materia educativa, las facultades y obligaciones siguientes:

"I. Promover y vigilar el cumplimiento de la obligatoriedad de la educación preescolar, primaria, y secundaria entre los habitantes de su Municipio;

"II. En concordancia con la Ley General de Educación y sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas Federal y estatal, previa autorización de la secretaria de educación, podrán promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo, nivel o modalidad, en el ámbito de su competencia;

"III. Donar de su patrimonio inmuebles o infraestructuras adecuados para la construcción de edificios e instalaciones educativas y de apoyo, previa autorización del Congreso del Estado;

términos de la concurrencia en la función educativa previstos en el artículo 3o. de la Constitución Federal y la Ley General de Educación.

Conforme al artículo 15 de la Ley General de Educación,³ el Ayuntamiento de cada Municipio puede, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas Federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, esto es, la ley general referida no condiciona la competencia de que se trata a la autorización previa de alguna autoridad local.

Por ello, si bien comparto la declaración de invalidez del artículo 15 de la Ley de Educación para el Estado de Chiapas, tal conclusión obedece a que la Legislatura Local está modificando los términos de la concurrencia en la función educativa, pues la ley general no condiciona la competencia de los Municipios para el ejercicio de la función pública educativa a la autorización de alguna autoridad local, incluida desde luego, la Secretaría de Educación Estatal.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre de 2015.

Este voto se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"IV. Coadyuvar en el equipamiento, mantenimiento y reparación del mobiliario, así como en la conservación y vigilancia de los edificios escolares, sin menoscabo de la colaboración que aporte el Estado, cualquier otro organismo o los particulares;

"V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, además de los señalados en la Ley General de Educación;

"VI. Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo estatal;

"VII. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

"VIII. Impulsar el desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica y tecnológica; y,

"IX. Cumplir con las atribuciones que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la Ley General de Educación, la presente ley y demás ordenamientos legales aplicables.

"Para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que impartan, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"La autoridad educativa municipal podrá celebrar convenios de coordinación entre sí, o con otras autoridades educativas estatales y federales, para el mejor desarrollo de las actividades educativas, de acuerdo con las competencias que les otorga la Ley General de Educación, esta ley y demás ordenamientos legales aplicables."

³ "Artículo 15. El Ayuntamiento de cada Municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas Federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14.

"Para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia del personal docente o con funciones de dirección o supervisión en la educación básica y media superior que impartan, deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente.

"El gobierno de cada entidad federativa promoverá la participación directa del Ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo básico a las escuelas públicas estatales y municipales. El gobierno de cada entidad federativa y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades educativas y cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo."

I. TRATA DE PERSONAS. LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA REGULAR EN MATERIA DE ESE DELITO, DERIVADA DE LO PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE LA MISMA, IMPIDE A LOS ESTADOS REGULAR EN RELACIÓN CON AQUEL LAS FACULTADES INVESTIGATORIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO Y LOS BENEFICIOS QUE AL RESPECTO PUEDEN OTORGARSE A LOS SENTENCIADOS POR ESA CONDUCTA DELICTIVA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 27 Y 37 DE LA LEY PARA PREVENIR, COMBATIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL POR PROVENIR DE UN ÓRGANO INCOMPETENTE PARA EMITIRLA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 27 Y 37 DE LA LEY PARA PREVENIR, COMBATIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE QUERÉTARO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2013. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 28 DE ABRIL DE 2014. PONENTE: JUAN N. SILVA MEZA. SECRETARIAS: TANIA MARÍA HERRERA RÍOS Y EUGENIA TANIA CATALINA HERRERA-MORO RAMÍREZ.

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

**Vistos; y,
Resultando:**

1. PRIMERO.—Por escrito recibido el ocho de abril de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, atribuidas a las autoridades que a continuación se precisan:

"II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

"A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Querétaro.

"B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Querétaro.

"III. La norma general cuya invalidez se reclame y el medio oficial en que se publicó:

"Los artículos 27, fracciones I, II y III, y 37, fracción II, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, expedidos mediante el decreto por el cual:

"Se expide la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro."

2. SEGUNDO.—El promovente invocó como violados los artículos 1o., 14, 16, 20, apartado A, fracción VII, y apartado B, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; narró los antecedentes de las normas impugnadas; y formuló los siguientes conceptos de invalidez:

3. – El artículo 27, fracciones I, II y III, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro es violatorio del derecho humano a la privacidad o vida privada, reconocido en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 12 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, además de ser contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica, establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

4. – La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el derecho a la privacidad, intimidad o vida privada, como aquel que legitima al titular para exigir respeto a su vida privada y repudiar toda intromisión o molestia que por cualquier medio pueda realizarse en el ámbito reservado de su vida, por lo que en ese contexto el derecho humano a la privacidad o intimidad tiene su fundamento en el artículo 16 de la Constitución y deriva del derecho a la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad es el respeto al ámbito de la vida privada personal, excluida del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás.

5. – El Alto Tribunal también ha reconocido que el mencionado derecho se encuentra protegido y reconocido en declaraciones y tratados de derechos humanos, los cuales son parte integral del ordenamiento jurídico mexicano, como la Declaración de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y que la noción de lo privado se encuentra vinculada con aquello que no

constituye vida pública, lo que se reserva frente a la acción y conocimiento de los demás, lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige, las actividades de las personas en la esfera particular relacionadas con el honor y la familia o aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.

6. – La Suprema Corte ha destacado que la protección constitucional del derecho a la vida privada implica protegerla de injerencias de terceros y salvaguardar los derechos conexos, como lo son la libertad de decidir el proyecto personal de vida, de constatar la protección de los manifestantes de la integridad física y moral, del honor y reputación, no ser presentado bajo una falsa apariencia, impedir la divulgación de hechos o publicaciones no autorizadas de fotografías, protección contra el espionaje y el uso abusivo de las comunicaciones privadas o la protección contra la divulgación de informes comunicados o recibidos confidencialmente por un particular.

7. – El artículo 27, fracción I, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, otorga al Ministerio Público la facultad de solicitar la intervención de comunicaciones, sin que medie autorización del Juez, lo cual deviene inconstitucional, pues el artículo 16 de la Carta Magna establece literalmente la autorización de esa medida cautelar, supeeditada a que el Ministerio Público lo solicite al Juez, como ha reconocido la Suprema Corte en la jurisprudencia número 1a./J. 115/2012 (10a.), de la Primera Sala, de rubro: "DERECHO A LA INVIOABILIDAD DE LAS COMUNICACIONES PRIVADAS. SU ÁMBITO DE PROTECCIÓN SE EXTIENDE A LOS DATOS ALMACENADOS EN EL TELÉFONO MÓVIL ASEGURADO A UNA PERSONA DETENIDA Y SUJETA A INVESTIGACIÓN POR LA POSIBLE COMISIÓN DE UN DELITO."; criterio que parte de la premisa de que, en el artículo 16 constitucional, se reconoció como bien esencial la protección a las comunicaciones privadas, desde la perspectiva de que son inviolables y cualquier acto que las vulnere será sancionado con la máxima expresión del *ius puniendi*, por lo cual, compete en exclusiva a la autoridad judicial autorizar su intervención.

8. – La intervención e investigación de comunicaciones, al tratarse de una medida extremadamente invasiva del derecho a la privacidad, requieren incluir una serie de candados y límites para garantizar que los derechos de los particulares sujetos a ella sean lesionados en su mínima expresión; por lo que si en la fracción I del artículo 27 de la ley cuestionada, el legislador fue omiso en incluir expresamente para la intervención de comunicaciones, la autorización judicial, a solicitud del Ministerio Público, donde se funde y motive la causa legal, expresando el tipo de intervención, los sujetos de ésta y su duración, es claro que se aparta de los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en el artículo 16 constitucional.

9. – En cuanto a la fracción II del artículo 27 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, debe tomarse en cuenta que en la jurisprudencia número 1a./J. 115/2012 (10a.), de la Primera Sala antes citada se determinó que toda la información contenida en cualquier dispositivo fruto de la evolución tecnológica, como lo es el teléfono, conserva la calidad de inviolable, por lo que, en una sana lógica, debe exigirse necesariamente respecto de cualquier información requerida a empresas telefónicas y de comunicación, que se soporte con la respectiva autorización judicial; en virtud de lo cual, como en la referida fracción se establece la posibilidad de solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, con remisión expresa a las disposiciones federales o locales, entonces se puntualiza que esa Comisión Nacional promovió la acción de inconstitucionalidad radicada bajo el número 32/2012, en la cual, se reclama la invalidez de diversos artículos de orden federal de la ley de geolocalización, por considerarlos violatorios de los principios de legalidad, certeza, seguridad jurídica y del derecho a la privacidad o vida privada, lo que se trae a colación, toda vez que la norma impugnada puede servir de fundamento para solicitar la figura de la geolocalización, que se estimó inconstitucional. Tal y como se apuntó en la demanda de la referida acción de inconstitucionalidad 32/2012, aquellas medidas que tengan como finalidad limitar un derecho reconocido en el ámbito constitucional, como lo es la vida privada, deben tener límites proporcionales, idóneos y necesarios.

10. – En la fracción II del artículo 27 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, la permisión de que el Ministerio Público, sin fundar y motivar la causa legal, tenga facultades ilimitadas para solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, implica una verdadera violación a la intervención en la vida privada de las personas.

11. – Desde la perspectiva de los derechos humanos, es de suma importancia que la ley regule, clara y detalladamente, medidas de esa naturaleza, atendiendo, entre otros, al principio de legalidad, en caso contrario se generan normas abiertas y, con ello, discrecionalidad en su aplicación, lo que es jurídicamente inadmisibles; por tanto, si la ley que previene una facultad lesiva de los derechos fundamentales es discrecional u omisa respecto de los alcances y límites de la figura, serán transgredidos los derechos de las personas que en determinado momento puedan ser sujetas a una medida de esa naturaleza.

12. – Si una medida restringe o limita de manera grave un derecho fundamental, como sucede en el particular, indefectiblemente deberá contar con

límites y alcances claros y precisos, además de perseguir un fin constitucional y legítimo.

13. – En el caso, la ausencia de una autoridad judicial que apruebe la medida impugnada, de manera fundada y motivada, la supervise y revoque en el momento oportuno, revela la inconstitucionalidad de la norma, pues faculta al Ministerio Público para ejercer una facultad discrecional e ilimitada que puede emplear de manera arbitraria, en perjuicio de los particulares; en virtud de lo cual, esa disposición legal, además de contravenir el derecho a la intimidad, carece de certeza y seguridad jurídica, pues su destinatario no cuenta con una garantía (en este caso, una autoridad judicial) de que sus derechos serán respetados en todo momento y no será objeto de arbitrariedades.

14. – Además, la referida fracción II es abierta, pues no establece con exactitud quiénes podrán ser sujetos de la medida; por el contrario, se limita a establecer la posibilidad de solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local, indicativo de que la disposición puede aplicarse incluso a todos aquellos que sean o no parte del círculo cercano del investigado, por estar relacionados o asociados.

15. – Además, un acto de autoridad que violenta los derechos humanos siempre debe estar regulado de manera clara y, desde luego, ser específica en cuanto a sus alcances y límites, es decir, debe ser exhaustiva respecto de las circunstancias de su aplicación, lo que incluye la consignación legal de un límite temporal en la medida, el cual no se contempla en la fracción impugnada.

16. – En virtud de lo anterior, las omisiones mencionadas impiden que la fracción II del artículo 27 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro pueda cumplir con los requisitos de legalidad, certeza y seguridad jurídica que exige la Norma Fundamental, lo que la convierte en una disposición abierta y completamente contraria a los derechos humanos, por lo que debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

17. – Por lo que hace a la fracción III del artículo 27 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, en ella se otorgó al Ministerio Público la facultad ilimitada y discrecional para autorizar el seguimiento de personas durante la fase investigadora por el periodo de un mes, prorrogable siempre y cuando existan motivos suficientes, sin que exceda de seis meses; lo que es inconstitucional, toda vez que deja en manos de la autoridad investigadora una herramienta que, por su naturaleza,

transgrede el derecho humano a la privacidad o vida privada, lo que se traduce, además, en una violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

18. – Es así, pues la facultad del Ministerio Público para autorizar el seguimiento de personas, sin que medie autorización judicial y sin especificar que dicha persona se encuentre relacionada con alguna averiguación previa respecto de delitos de trata de personas, implica un ilimitado acceso a la privacidad de las personas, además de constituir una intromisión en su vida privada, pues la posibilidad de seguir a las personas permite a la autoridad obtener importantes detalles sobre su vida personal, familiar, política, religiosa y social.

19. – Por ello, la aludida medida es violatoria de los principios de legalidad y seguridad jurídica, al no respetar el derecho de las personas a que tanto ellas mismas, como su familia, domicilio, papeles, bienes, posesiones y derechos, queden a salvo de indagaciones y aprehensiones arbitrarias, sin que medie mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal, como expresamente lo ordena la Constitución en el primer párrafo del artículo 16; principios que se ven infringidos cuando el Estado, a través del Ministerio Público, viola la expectativa razonable de privacidad con que cuenta toda persona, por lo cual la utilización de esa medida indiscriminada y sin límites en la investigación relacionada con delitos de trata de personas, no debe ser aceptable.

20. – Es cierto que el grado de inseguridad que se vive en la actualidad ha generado la necesidad de implementar nuevas técnicas para llevar a cabo la investigación de conductas antijurídicas, pero tal circunstancia no debe traducirse en pasar por alto los requisitos mínimos y constitucionales a los cuales deben supeditarse medidas de la naturaleza que se examina, pues es menester, siempre, actuar bajo el más estricto apego al respeto de los derechos humanos, en específico, a la expectativa razonable de privacidad que por excelencia debe evaluar una autoridad judicial.

21. – En esta tesitura, nos encontramos ante una medida inconstitucional y violatoria de derechos humanos, cuenta habida que es de suma importancia que la ley regule medidas de esa envergadura, empero, deben ser claras, detalladas y exhaustivas, pues en caso contrario, resultan normas abiertas.

22. – Lo relevante en cuanto a la posibilidad de que el Ministerio Público ordene el seguimiento de personas en la vía pública, es que debe partirse del presupuesto esencial de que la vida íntima, al margen del lugar (público o privado), es un derecho humano inherente a toda persona.

23. – La fracción III del artículo 27 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro es una disposición arbitraria, al no ajustarse a los principios de legalidad y seguridad jurídica, así como acatar el derecho humano a la privacidad o vida privada, por los siguientes motivos:

24. a) Falta de participación de la autoridad judicial en la autorización, supervisión y revocación de la autorización para el seguimiento de personas: Existen en nuestro sistema jurídico otras herramientas de persecución del delito que podrían considerarse de naturaleza invasiva de la privacidad de las personas, que para su procedencia sí requieren de autorización y supervisión judicial, como el caso de la intervención de comunicaciones y la figura del cateo, para los cuales la legislación estableció límites para respetar los principios del ciudadano, de inicio la obligación para la fiscalía de solicitar esas medidas al Juez, quien podrá autorizarlas siempre y cuando existan indicios suficientes que acrediten la probable responsabilidad en la comisión de delitos graves, requisitos que, por identidad, deben exigirse en la norma impugnada. La ausencia de una autoridad judicial que autorice la medida, de manera fundada y motivada, la supervise y revoque en el momento oportuno, torna inconstitucional a la norma, pues otorga al Ministerio Público una herramienta discrecional e ilimitada, que puede emplear de manera arbitraria, en perjuicio de los particulares.

25. b) Falta de precisión en el alcance de la medida, en cuanto a quiénes serán los sujetos destinatarios de la norma: Tratándose de preceptos que contienen una medida lesiva de los derechos humanos, es importante que la ley que la regula sea clara y detallada en cuanto a sus alcances y limitaciones, lo que implica que deban precisarse de manera exacta todas y cada una de las circunstancias y condiciones que deben concurrir para que proceda, lo que incluye un señalamiento preciso sobre las personas que podrán ser sujetas de la medida; lo cual no se hace en el numeral 27, fracción III, referido, pues se trata de una norma abierta e ilegal, ya que sólo refiere que el Ministerio Público podrá autorizar el seguimiento de personas en general, omitiendo establecer de manera clara, si se trata de cualquier individuo o si se refiere a personas que necesariamente tengan nexo con alguna averiguación previa por la posible comisión de delitos de trata de personas, o incluso si se refiere a cualquier persona que sea o no parte del círculo cercano del investigado, por estar relacionados o asociados con él. Así, lo dispuesto por la norma invocada, no satisface los requisitos de legalidad, certeza y seguridad jurídica que exige la Norma Fundamental, pues la noción escueta de "seguimiento de personas" es sumamente amplia, ya que podría comprender un rango de personas indeterminado, de manera que un tercero no sospechoso en la investigación también

podría ser sujeto de la vigilancia, como los familiares del acusado, sus amistades, sus colegas, en pocas palabras, cualquiera que de una manera u otra tenga o hubiese tenido una comunicación o vínculo con el investigado. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha planteado interesantes criterios sobre el tema, en el *Caso de Escher y otros vs. Brasil*, donde si bien la controversia versó sobre la interceptación de comunicaciones privadas, sus criterios pueden ser aplicados en el presente caso, al representar figuras de esa naturaleza, herramientas gubernamentales invasivas del derecho a la privacidad que se utilizan para combatir el crimen. En dicho precedente internacional, esa comisión mencionó que estas herramientas pueden llegar a constituir verdaderos instrumentos de espionaje de la vida privada de la ciudadanía si no son utilizados y regulados con responsabilidad y precisión.

26. – El artículo 37, fracción II, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro señala como requisito para la colocación de un dispositivo de localización, el pago del costo de su operación y mantenimiento, lo que es violatorio de los artículos 1o., quinto párrafo y 20, apartado A, fracción VII, de la Constitución Federal, pues condiciona la aplicación de un beneficio a un supuesto que depende de la capacidad de pago, lo que resulta discriminatorio.

27. – Dicha norma establece la imposibilidad de que los sentenciados por los delitos que allí se refieren, tengan derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena; con excepción de aquellos sentenciados que colaboren en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de personas dedicadas a la comisión de delitos en materia de trata de personas y para la localización y liberación de las víctimas, siempre que concurren diversas condiciones, dentro de las cuales se encuentra la colocación de un dispositivo de localización por el tiempo que falte cumplir la pena de prisión, cuyo costo de operación y mantenimiento queda a cargo del sentenciado colaborador.

28. – Esa condición del pago por la colocación del dispositivo de localización, se estima inconstitucional, pues el simple hecho de sujetar un beneficio de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena, a cubrir el costo de operación y mantenimiento del dispositivo, se traduce en una discriminación, en razón del nivel económico de quienes no cuenten ni puedan contar con recursos para cubrirlo, por lo que para ellos, aun cuando cumplieran con los otros requisitos, el beneficio sería inaccesible.

29. – La disposición en comento, actualiza una violación al derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, establecido en los artículos 1o. de la Constitución Política, 1o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pues establece que una persona que no pueda cubrir el costo de la operación y mantenimiento del dispositivo de localización, no podrá acceder a un beneficio penitenciario, pese a tratarse de un sentenciado colaborador; de manera que éste, aunque se coloque en todos los supuestos necesarios para acceder a los beneficios contemplados por ella, tendrá una condición extraordinaria que le será imposible cumplir si no cuenta con los recursos económicos necesarios para costear la operación y mantenimiento del dispositivo de localización, lo que es inequitativo.

30. – Si bien el establecimiento de beneficios penitenciarios representa una facultad de libre configuración para el legislador, esto se encuentra condicionado al estricto apego a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución; por lo que, una vez que el legislador regula la materia de los beneficios penitenciarios, debe apegarse al margen de los derechos fundamentales, pues el hecho de que constituya una materia de libre configuración legislativa, de ninguna manera exenta al legislador de realizar su tarea con respeto y apego a los derechos humanos.

31. – Incluso el artículo 20, apartado A, fracción VII y el último párrafo de la fracción III apartado B de la Constitución Federal refieren con claridad la permisón de otorgar beneficios al inculpado, procesado o sentenciado que colabore de manera eficaz en delitos de delincuencia organizada, sin que lo condicione a requisitos de naturaleza económica, por lo que esa inclusión de pago por sí sola torna ilegal la norma que se impugna, ya que el Congreso del Estado de Querétaro actuó fuera del marco constitucional que le ha sido trazado en materia de beneficios penitenciarios y derechos humanos.

32. – Si bien los sentenciados se encuentran sujetos a una condición excepcional y un régimen jurídico especial, cuya esfera de derechos se condiciona a múltiples restricciones, sin embargo la propia Constitución previene beneficios para aquellos que confiesen y los que colaboren en la investigación de delitos, entre ellos de delincuencia organizada; de allí que si la norma impugnada impone un requisito adicional consistente en el pago del dispositivo de control, ello es indicativo de que el sentenciado colaborador debe contar con los medios económicos necesarios para cubrir el costo de operación y mantenimiento de un dispositivo de localización, lo que implica sujetarlo a factores externos y ajenos que podrían imposibilitar su cumplimiento, al supeditarlo a los recursos económicos con que cuenta.

33. – Si bien la condición económica no se encuentra dentro de los supuestos expresamente establecidos en el artículo 1o. constitucional, respecto de los cuales procede un escrutinio estricto para verificar si violan los principios de igualdad y no discriminación, lo cierto es que sí se inscribe en la cláusula de apertura, puesto que la distinción tiene como efecto menoscabar el acceso a los beneficios penitenciarios.

34. – La Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe de manera expresa la discriminación por motivos de posición económica, en su artículo 1.1., lo cual de igual manera es violentado por la norma impugnada de que se trata.

35. TERCERO.—Mediante proveído de nueve de abril de dos mil trece, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 10/2013 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Luis María Aguilar Morales.

36. Por auto de diez de abril siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.

37. CUARTO.—Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, al rendir los informes que les fueron solicitados, sostuvieron argumentos prácticamente iguales, esencialmente en los siguientes términos:

38. – Esa autoridad es respetuosa e impulsora de la protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, así como las convenciones internacionales suscritas por el Estado Mexicano, especialmente del derecho a la privacidad reconocido como uno de los pilares fundamentales para el ejercicio de la libertad y la democracia, siendo prioridad del Gobierno del Estado de Querétaro implementar políticas públicas eficaces para su protección y pleno ejercicio; sin embargo, esa autoridad también es consciente de los problemas que aquejan a nuestro país en materia de combate a la delincuencia organizada y la proliferación de conductas lacerantes para la sociedad que pervierten la integridad del ser humano, como es la trata de personas, de manera que es obligación del Estado Mexicano y de las entidades que lo conforman adoptar medidas legislativas y ejecutivas eficientes que avalen la debida prevención, persecución, investigación y erradicación de ese delito; de ahí que sea indispensable que las instituciones del Estado encargadas de realizar tan

notable labor, cuenten con las herramientas necesarias para cumplir tales objetivos, especialmente cuando los integrantes de la delincuencia organizada emplean todos los medios que tienen a su alcance para realizar sus actividades ilícitas.

39. – La Constitución General de la República reconoce la existencia de dos sistemas normativos que estructuran al derecho penal, con notas características y finalidades diferentes entre sí, que hacen constitucionalmente exigible dar un trato distinto y desigual a los derechos fundamentales de los gobernados, a saber: a) El sistema penal de excepción o extraordinario, que tiene por objeto todos aquellos delitos de delincuencia organizada o relacionados con ella, y; b) El sistema penal general, relativo a los restantes delitos, es decir, los delitos ordinarios.

40. – La distinción primordial entre los sistemas mencionados radica en que los delitos que atañen al sistema penal general afectan a la seguridad pública, mientras que en el sistema penal de excepción, los delitos relativos van más allá de ese tema, pues no sólo afectan a la seguridad pública sino que comprometen y hacen peligrar la existencia y permanencia misma del Estado y su población, de tal suerte que el impacto en el núcleo social que genera uno u otro tipo de delitos tiene un grado de intensidad diferente o desigual de mayor o menor gravedad.

41. – Así, en el sistema penal ordinario, los derechos fundamentales del acusado reciben un tratamiento tutelar de protección más amplia, flexible y generosa, sin soslayar la protección debida a los derechos de la sociedad y de los ofendidos; mientras que en el sistema penal de excepción, los derechos fundamentales del acusado o sentenciado reciben un trato más limitado, severo, restringido y rígido e, inversamente, los derechos relativos de la sociedad y al ofendido se acrecientan y multiplican; de ahí que el sistema penal de excepción constituya una de las expresiones del "derecho penal del enemigo" como se ha sostenido en la doctrina, de manera que la comisión de conductas delictivas del más alto impacto social que implican un peligro y ataque a la integridad, existencia y permanencia del Estado, motivan la supresión o restricción de varios derechos individuales del acusado.

42. – En los últimos decenios ese tipo de fenómenos delictivos, como lo es la trata de personas, se han venido multiplicando, lo que ha ocasionado que el sistema penal de excepción se haya venido ensanchando, recrudesciendo y endureciendo en su ámbito de aplicación, primordialmente en lo relativo al abatimiento o restricción de los derechos fundamentales de los acusados; motivo por el cual, el sistema penal de excepción o derecho penal del enemigo

ha motivado la adopción de convenciones internacionales tendientes a mitigar la existencia de las conductas de que se trata, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, también conocida como Convención de Palermo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de abril de dos mil tres. En congruencia con dicha convención, y ante la proliferación de las asociaciones delictivas en nuestro país, responsables de delitos como el secuestro, la trata de personas y la delincuencia organizada, motivaron a que el Poder Constituyente Permanente decidiera uniformar el sistema penal de excepción mexicano, federalizando esos delitos mediante sendas reformas al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho, cuatro de mayo de dos mil nueve y catorce de julio de dos mil once, respectivamente, siendo en la segunda de ellas donde se reconoce expresamente al derecho penal del enemigo, como uno de los antecedentes o estándares internacionales que la motivaron.

43. – Mediante los procesos legislativos que sustentaron las reformas mencionadas, es posible determinar las circunstancias que tomó en cuenta el legislador para atacar dichas conductas, reconociendo al efecto que éstas: a) Corroen el tejido social y afectan a la estructura del Estado Mexicano; b) No son eventos aislados o circunstanciales, sino fenómenos criminales que han proliferado de manera alarmante y exponencial en nuestro país, y; d) Por ende, para su eficaz combate, debe abandonarse una legislación penal insuficiente y débil hasta ahora imperante, y fortalecerla para que sea acorde a la realidad social del país.

44. – En los delitos de trata de personas subyace de manera innegable e implícita el propósito de explotar y lucrar comercialmente con el ser humano, como si fuera un esclavo o un siervo, una cosa o mercancía de cambio. Se cosifica y mercantiliza al ser humano, como una mercancía que genera miles de millones de dólares anuales.

45. – Actualmente, dicha actividad se ubica como el segundo negocio ilícito a nivel mundial que más ganancias reporta a las mafias del crimen organizado, recaudando alrededor de treinta mil millones de dólares anuales. Sólo en América Latina, la trata de personas mueve más de seis mil seiscientos millones de dólares americanos anuales, siendo este ilícito junto con el tráfico de armas, quienes se disputan los primeros lugares en la escala de los más reductibles, sólo por debajo del tráfico de drogas.

46. – Los delitos de trata de personas usualmente descansan en dos mecanismos de ejecución que se complementan lógicamente y cronológicamente

entre sí, y tienen como finalidad esencial evitar que el ofendido pueda huir de sus explotadores, lo que implica una violación crítica a los derechos fundamentales de dichas víctimas. Por consiguiente, dada la inhumanidad y la gravedad de los atentados a los derechos fundamentales de los ofendidos que conlleva, la trata de personas ha sido equiparada a los delitos de alto impacto como el tráfico de indocumentados y el secuestro, asociada a la delincuencia organizada como el móvil que permite su ejecución impune.

47. – En este contexto, la trata de personas genera consecuencias terribles y devastadoras, tanto físicas como psicológicas, a las víctimas que la padecen, pues es una forma extrema de violencia delictiva contra mujeres, niñas y niños, que trunca y quebranta sus vidas, al grado tal que, de lograr escapar del cautiverio y explotación al que estaban sometidos, tienen que rehacer o reiniciar sus vidas, lo que implica para el ofendido la pérdida irreparable de múltiples oportunidades; de ahí que la reparación del daño en ese delito tenga que ser amplísima y cubrir aspectos muy vastos, porque se requiere reconstruir la vida que las víctimas perdieron, tal como puede apreciarse del artículo 48 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, que es de aplicación general en la materia.

48. – Por consiguiente, este régimen o tratamiento normativo de excepción al que deben someterse los delitos de alto impacto, como la trata de personas, se proyecta desde el inicio del procedimiento penal hasta su conclusión, durante todas las fases o etapas de su ejecución; de tal suerte que tanto el Constituyente Permanente como el legislador ordinario, federal o local, deben actuar en consecuencia a esas diferencias sustanciales en que se sustentan uno u otro sistema, a fin de solucionar los problemas sociales de diferente manera, mediante la adopción de regulaciones normativas proporcionales a ellas.

49. – De esta manera, en atención al alto impacto social que tiene dicho ilícito, el grado de reprochabilidad que debe de atribuirse a los sujetos activos es mayor, dada la magnitud del daño que infieren a los bienes jurídicos de las víctimas, al extremo de trastocar su esfera vital y privarlas de oportunidades de vida, las que incluso en ocasiones, deben reiniciar o rehacer totalmente; motivo por el que el Poder Constituyente decidió destinar en la Norma Fundamental un tratamiento normativo penal que responda en forma más severa, razonable y proporcional a todos los factores y repercusiones que genera tal delito, restringiendo o disminuyendo sensiblemente los derechos fundamentales de los inculpados, sin que por tal razón dicho tratamiento sea infamante, cruel, excesivo, inusitado, trascendental o contrario a la dignidad del ser humano.

50. – Las motivaciones anteriores fueron las que impulsaron al legislador secundario a emitir la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, siendo necesario que su análisis se realice conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica que sustentan las razones por las que el legislador optó por establecer regímenes penales de excepción que procuran evitar la proliferación de conductas de alto impacto social, como la trata de personas; imperativos constitucionales que, en el marco del sistema de atribuciones concurrentes establecido por el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, obligan y exigen al legislador local imponer un tratamiento penal más severo por esos delitos, que deben ser tratados de forma diversa a los que conforman el sistema penal ordinario.

51. – De esta manera, suponiendo sin conceder que las disposiciones impugnadas sean restrictivas de derechos humanos, ello es permisible y justificable ante la necesidad de seguridad social que enfrenta el Estado. En este sentido, el derecho penal de excepción mencionado en párrafos anteriores, responde a la necesidad de garantizar el goce de derechos por parte de los gobernados frente a las conductas transgresoras que vulneran la dignidad del ser humano, siendo necesario adoptar medidas eficientes que garanticen su desaparición y desincentiven su ejecución.

52. – Por ello, contrario a la visión del ombudsman, dichos derechos no son absolutos y pueden ser limitados proporcionalmente en aras de preservar los intereses de la colectividad, bajo la premisa de que el interés individual no puede estar por encima del general, dado que lo contrario trae implícito el desconocimiento de derechos propios de terceros que son ajenos al de la persona protegida, pero que de forma directa o indirecta, resultan afectados en su esfera jurídica.

53. – La disminución o restricción de un derecho humano, es proporcional al motivo que justifica su necesidad y que tenga por efecto proteger en mayor grado el orden público y el interés general, sin que ello implique su total desconocimiento o supresión, pues para ello es necesario adoptar las medidas establecidas en el artículo 29 de la Norma Fundamental y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que se aprecia con claridad de los artículos 30 y 32, numeral 2, de la citada convención, que reconocen la restricción de los derechos humanos a favor del interés general y las justas exigencias de la comunidad, conforme han sido interpretados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a través de la opinión consultiva emitida el nueve de mayo de mil novecientos ochenta y seis.

54. – En este contexto, los derechos humanos son susceptibles de restringirse conforme a las necesidades del interés general y el orden público, pues

aseverar lo contrario implicaría subordinar los derechos colectivos a intereses particulares que si bien son respetables y jurídicamente protegibles, no es viable elevarlos a un plano superior a los de la comunidad, máxime cuando su existencia está en peligro mediante la realización de conductas reprochables que ponen en peligro la estabilidad del Estado.

55. – Por esas razones, en casos excepcionales como el que nos ocupa, es permisible que el legislador establezca situaciones particulares que permitan el actuar eficaz de las autoridades frente a aquellas situaciones fácticas que ponen en peligro la estabilidad de la sociedad y del mismo Estado, tal y como sucede con los delitos de alto impacto social, expuesta en la teoría del derecho penal del enemigo, en el que, por el grado de reprochabilidad, vulnerabilidad y gravedad de las conductas delictivas, lesionan severamente la integridad de la población y ponen en riesgo la estabilidad de la comunidad.

56. – Por ello, en el caso no concedido, que las disposiciones impugnadas fueran restrictivas de derechos fundamentales, este Alto Tribunal Constitucional deberá tener en cuenta el fin social y político que buscó la ley materia de esta acción, las razones que tuvo el legislador para emitirla y el grado de reprochabilidad de las conductas que se pretenden evitar, en aras de ponderar el bienestar de la comunidad con relación a intereses individuales, que si bien deben respetarse, en ocasiones deben restringirse ante la necesidad apremiante de seguridad que reclama la población.

57. – Suponiendo sin conceder que el artículo 27, fracciones I, II y III, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro afecte el derecho a la privacidad, ello es permisible dado que, como los demás derechos fundamentales, tienen limitantes que dicta el interés público a favor de la estabilidad social, las que deben ser proporcionales a los objetivos que se pretenden conseguir.

58. – Conforme a lo que ha expuesto el jurista argentino Ernesto Garzón Valdés, el punto de diferencia entre los ámbitos de la intimidad, el público y el privado, redunda en el grado de conocimiento que terceras personas tengan respecto a las acciones, tendencias, visiones, ideologías y demás aptitudes del sujeto, en el entendido que mientras mayor sea la publicidad de tales aspectos, menor intimidad existirá a favor del individuo.

59. – Si bien el ámbito privado se ejerce de manera personal y exclusiva, no guarda el mismo nivel de opacidad que el íntimo, pues mientras éste es intrínseco y personalísimo, el privado influye en el entorno que rodea al sujeto, dado que su ejercicio implica la exteriorización del pensamiento, material-

zándolo en acciones u omisiones que repercuten hacía el exterior, de ahí que su conocimiento por parte de terceros sea más accesible que el íntimo y, por ello, sea necesario sujetarlo a normas que regulen su ejercicio en sociedad, tal y como sucede con la moral o el derecho.

60. – En cambio, el ámbito público implica total transparencia y accesibilidad, donde el conocimiento de terceras personas es absoluto e incluso obligatorio, como es el caso del derecho a la información gubernamental, diferenciándolo de lo privado, en el sentido que su acceso es absoluto y completo, es decir, sin sujeción a condiciones ni limitaciones.

61. – Ahora bien, constantemente tales ámbitos tienden a implicarse mutuamente, influyendo uno sobre el otro positiva o negativamente, siendo en ocasiones viable que lo íntimo se vuelva público o viceversa, aun en contra de la voluntad del sujeto, pues el grado de publicidad muchas veces no depende de la decisión de éste, sino más bien del conocimiento que adquieran terceras personas por otras vías de información.

62. – Conforme al autor citado, algo que caracteriza al Estado social de derecho, es la regulación de acciones individuales con miras a garantizar la estabilidad social. El grado de conocimiento por parte de terceras personas respecto a la privacidad de un determinado sujeto, depende de la fijación de reglas de comportamiento que procuren la sana convivencia social; existiendo reglas suaves, que pretenden normar el actuar del sujeto con base en el repudio social, como sucede con los convencionalismos sociales, y reglas fuertes, que obligan al sujeto a comportarse de determinada manera ante la amenaza de una sanción impuesta aún en contra de su voluntad, como sucede con las jurídicas.

63. – Así, la intromisión del sector público al ámbito privado se justifica cuando el actuar del sujeto pone en riesgo la estabilidad de la sociedad, ya sea quebrantando el orden jurídico aplicable o transgrediendo en beneficio propio la esfera privada de terceros, de manera que la limitante que encuentra la privacidad es el perjuicio social, siendo inadmisibles que el Estado tolere la proliferación de acciones que, bajo el velo de la privacidad, pongan en riesgo a la estabilidad de la comunidad, tal y como sucede en la comisión de delitos, donde las instituciones preventivas no sólo tienen la obligación de evitar la conducta, sino incluso de emplear las medidas necesarias para encontrar al responsable y someterlo a juicio.

64. – En este contexto, el derecho a la privacidad encuentra su límite en la sana convivencia social, donde el coto privado debe responder al principio

de no afectación del entorno, entendido como el deber que tiene toda persona de procurar que sus acciones privadas no trastorquen la estabilidad social y los derechos de terceros, siendo admisible en esos casos la intrusión del sector público para garantizar la paz y estabilidad de la comunidad.

65. – En el caso que nos ocupa, las atribuciones otorgadas al Ministerio Público investigador en los numerales impugnados, son reflejo de la necesidad de dotar a dicha institución de todos los elementos necesarios para combatir el delito de trata de personas, cuya realización normalmente es clandestina y oculta al conocimiento público, siendo indispensable que en la investigación de los hechos y búsqueda de probables responsables, el coto privado se vea disminuido por la vigilancia de la autoridad, permitiendo que ciertas actividades disimulas salgan a la luz pública y permitan conocer la ejecución de conductas reprobables que corrompen la integridad del ser humano.

66. – Tales aspectos responden a los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano, mediante la suscripción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrada el quince de noviembre del año dos mil en la Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de Norteamérica, también conocida como Convención de Palermo; así como de su respectivo Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, suscrito en el mismo lugar y fecha de la mencionada convención. Mediante tales instrumentos internacionales, el Estado Mexicano se comprometió a emplear medidas legislativas eficientes que hagan posible la prevención, persecución y erradicación de dichas conductas, siendo admisible, en su caso, el empleo de técnicas de investigación que permitan conocer la ejecución de aquéllas, así como la identidad de sus respectivos autores.

67. – Así, en el asunto que nos ocupa, se contraponen dos derechos humanos fundamentales que resulta necesario ponderar, el derecho a la privacidad como principio básico de seguridad jurídica y pleno ejercicio de libertad individual, y la eficacia en la persecución de conductas delictivas, propio de la obligación del Estado a garantizar la estabilidad social y el pleno ejercicio de la tutela judicial a favor de las víctimas, ambos reconocidos y protegidos por la Carta Magna, así como en diversas convenciones internacionales.

68. – Conforme al autor alemán Robert Alexy, el ejercicio de ponderación de principios de igual valor jurídico trae implícito el principio de proporcionalidad, entendido como el grado de afectación o limitación que sufre un determinado principio elemental de derecho frente al diverso que lo contrapone, la que debe ser equitativa y acorde a los fines propuestos. Dicho princi-

pio a su vez se compone de tres sub-principios a saber: a) Adecuación: donde la afectación de un principio debe estar plenamente ligada a la protección de otro, cuya promoción es indispensable; b) Necesidad: por el que, si es indispensable elegir entre dos medios que permitan la obtención del objetivo propuesto, debe elegirse el que afecte en menor medida el principio que será disminuido; y c) Proporcionalidad en estricto sensu: donde el grado de incumplimiento o perjuicio de un principio, tanto tiene que ser la importancia de la realización del otro.

69. – Con base en tales directrices, es menester verificar si en la especie es justificable y admisible restringir el derecho a la privacidad en beneficio de la eficacia en la persecución del delito de trata de personas, partiendo del fin último que persiguió el legislador para incluir en el marco jurídico las disposiciones que ahora se combaten.

70. – Conforme a la exposición de motivos de la norma en comento, el objetivo que impulsó al legislador para dotar al Ministerio Público de las atribuciones que se tildan de inconstitucionales, fue que éste contará con los elementos suficientes para hacer frente a las organizaciones delincuenciales en materia de trata de personas, las que en gran parte se aprovechan de la clandestinidad y uso de tecnologías de la información que complican su detección, investigación y seguimiento por parte de las autoridades del Estado.

71. – En este contexto, es necesario determinar si es justificable que el derecho a la privacidad se vea en su caso afectado por la necesidad de dotar a las instituciones de procuración de justicia, de las herramientas suficientes para combatir la trata de personas, conforme al procedimiento de ponderación previamente expuesto.

72. – En cuanto a la adecuación, las atribuciones que fueron otorgadas a las instituciones de procuración de justicia, en su caso, afectan mínimamente al derecho de privacidad, en comparación con los beneficios que persigue el legislador, en virtud que están acotadas a la investigación de conductas presumiblemente delictivas relacionadas con la trata de personas. En este sentido, las investigaciones que realice el Ministerio Público en dicha materia, son propias de las funciones que le encomienda el artículo 21 constitucional, al ser el órgano del Estado encargado de indagar respecto a la comisión de delitos e identificar a los probables responsables de éstos, con el objeto de ponerlos a disposición de las autoridades jurisdiccionales competentes. Así, el grado de afectación a dicho derecho es mínimo, dado que los datos obtenidos por tales indagatorias no trascenderán al conocimiento público, vulnerando el honor, decoro o dignidad de la persona, sino que ello se circunscribe exclusivamente a la investigación de los hechos por los que sea procesado, cuyo

conocimiento será exclusivo de las partes que intervienen en el proceso, así como del órgano jurisdiccional. De igual manera, la intervención y seguimiento de la autoridad no vulnera el derecho a la intimidad del sujeto, pues la investigación se limita a vigilar su actuar hacia el exterior, especialmente en relación con terceras personas, y no así por lo que ve a su ámbito interior o personalísimo que trastoque su integridad personal. Con base en lo anterior, en caso de existir el grado de afectación al derecho de privacidad, es menor en comparación con el objetivo propuesto por el legislador, pues para ser sujeto de dicha investigación es necesario que existan elementos indiciarios que hagan presumible su participación en tales conductas ilícitas; pues sólo de esa manera la autoridad ministerial tendrá los elementos suficientes para ordenar el ejercicio de la acción penal. Por ello, la afectación que en su caso recibe el derecho a la privacidad, se acota al campo de acción del sujeto frente a terceras personas, donde las acciones, motivos y circunstancias de modo, tiempo y lugar son los que determinan el grado de intervención de la autoridad ministerial, quedando en manos del sujeto en cuestión decidir si participa o no en la ejecución de la conducta reprochable.

73. – Por lo que hace a la necesidad, la medida adoptada es indispensable para cumplir los objetivos propuestos por el legislador, en virtud de que, como se señaló en la exposición de motivos referida, la clandestinidad con que se desarrollan tales conductas delictivas, así como el acceso ilimitado a recursos financieros y tecnológicos por parte de la delincuencia organizada, hace necesario adoptar medidas más eficaces para descubrir la forma como operan dichos grupos delictivos, así como las redes de corrupción y delincuencia que las conforman. De esta manera, la intervención de comunicaciones oficiales, el seguimiento de personas presuntamente relacionadas con dichas actividades, así como la obtención de información que los agentes resguarden en la confidencialidad son elementos mínimos necesarios que permiten a las autoridades investigadoras conocer la manera como operan dichos grupos delictivos, así como la identidad, ubicación y características de los sujetos involucrados en su funcionamiento, a efecto de contar con los elementos probatorios suficientes que permitan elementar la indagatoria correspondiente y sustentarla ante el órgano jurisdiccional. En razón de ello, es que la medida adoptada es necesaria para cumplir con el objetivo propuesto, pues el hecho que los probables responsables de ese tipo de conductas no sean juzgados debidamente, porque la autoridad ministerial no aportó los medios probatorios necesarios que acrediten el cuerpo del delito o su probable responsabilidad, es signo de la impunidad que aqueja a nuestro país; cuestión que en ocasiones no es imputable a la ineficacia investigadora de la autoridad, sino a la clandestinidad con que tales conductas se desarrollan y a la prohibición legal de emplear ciertas técnicas que hagan posible el conocimiento completo de los hechos.

74. – En relación con la proporcionalidad, la limitación al derecho de privacidad es justificada frente a las exigencias que imperan en materia de procuración de justicia, máxime cuando las víctimas son personas vulnerables en estado de indefensión que no pueden evitar la ejecución del acto, tal y como sucede con menores de edad, mujeres maltratadas, personas con discapacidad, entre otras. De esta manera, las atribuciones concedidas a la autoridad ministerial para solicitar la intervención de comunicaciones privadas, así como el seguimiento de personas, no afectan desproporcionalmente el derecho a la privacidad, en razón que ello no invade la intimidad de la persona ni mucho menos hace del conocimiento general la información obtenida y, por el contrario, los beneficios obtenidos con tales atribuciones son amplísimos, pues no solamente se dan a la autoridad investigadora las atribuciones necesarias para elementar la averiguación, sino que también garantiza el principio de tutela judicial a favor de las víctimas, quienes en la mayoría de los casos son los que resienten con mayor fervor la indolencia de la impunidad. De esta manera, los beneficios que se obtienen con tales facultades son amplísimos, en contraposición a la afectación que, en su caso, pudiera sufrir el derecho individual de privacidad, en virtud que ello no sólo permitirá atacar aquellas conductas prohibidas de gran impacto social y cuya propagación pone en riesgo a la sociedad, sino también establecer los elementos básicos por los que la autoridad puede indagar en la particularidad del gobernado, pues tales atribuciones no son absolutas, sino que responden a la investigación de conductas delictivas de alto impacto social, como el caso de la trata de personas.

75. – El ejercicio de ponderación antes efectuado nos permite entender el grado de eficiencia que las medidas adoptadas por el legislador proporcionan a la difícil tarea de combatir la delincuencia organizada y en especial la comisión del delito de trata de personas, y cómo la limitante que en su caso se pudiera dar al derecho de privacidad es mínima en comparación con los beneficios que tales atribuciones les proporcionan a las autoridades de justicia en el Estado.

76. – En este orden de ideas, es posible abordar las siguientes conclusiones: a) El derecho a la privacidad es un ámbito intermedio entre lo íntimo y lo público, que está regulado por normas de conducta que garantizan la estabilidad y convivencia social; b) El derecho a la privacidad no es absoluto, sino que está sujeto a las restricciones y condiciones que dicte el interés público, en especial cuando el actuar de ciertos sujetos pone en riesgo la integridad de terceras personas; c) La esfera privada no puede ser un coto reservado para la comisión de delitos; d) El Estado tiene el deber de proteger la privacidad de cada uno de los gobernados, pero también tiene la obligación de salvaguardar la integridad de aquellos que han sido víctimas de algún ilícito, máxime si son personas en estado de vulnerabilidad, y; e) Ante la convergencia entre

un derecho individual y una necesidad social que pone en peligro la estabilidad de la comunidad, es plausible ponderar el interés general sobre el particular, máxime cuando está en peligro la seguridad de los integrantes del conglomerado social.

77. – En virtud de lo anterior, es que la determinación del legislador, en el sentido de facultad al Ministerio Público a solicitar ciertas atribuciones que le permitan investigar y combatir el delito de trata de personas, no sólo es justificable sino necesario, dado el avance que han mostrado los grupos delincuenciales organizados en materia de disposición de recurso y clandestinidad; de ahí que las disposiciones que ahora se atacan de inconstitucionales no sólo cumplen con los principios primordiales de la Carta Magna, sino que también se ajustan a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos y combate a la delincuencia organizada, como la Convención de Palermo y sus respectivos Protocolos.

78. – Por lo que hace en particular a la impugnación a la fracción I del artículo 27 de Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, en que se establece la atribución del Ministerio Público para solicitar la intervención de comunicaciones, en términos de la legislación federal o local aplicable, es infundado que violente la garantía de inviolabilidad de las comunicaciones privadas que establece el artículo 16 constitucional, en relación con los numerales 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, toda vez que el legislador local fue omiso en incluir expresamente para la intervención de comunicaciones, la autorización judicial.

79. – Al respecto, es de mencionar que el artículo 16 constitucional contempla la existencia de la figura jurídica relativa a la intervención de comunicaciones privadas, como una excepción al principio de privacidad, que fue integrada al texto constitucional con la finalidad de combatir a la delincuencia y conceder a las autoridades investigadoras mayores mecanismos para elementar las indagatorias correspondientes, principios intrínsecos que el legislador local de igual manera protegió mediante la norma que ahora se cuestiona, tal y como se puede apreciar de los dictámenes emitidos por las Comisiones de Puntos Constitucionales y de Justicia de las Cámaras de Diputados y Senadores.

80. – En el precepto constitucional en comento, parte de la regla general que las comunicaciones privadas son inviolables, pero a su vez autoriza ciertas excepciones en donde es permisible; excepción que sujeta al cumplimiento de diversos requisitos, entre ellos el requisito toral de que sea una autoridad

judicial del fuero federal la que expida la autorización; siendo revelador el empleo que el Poder Constituyente hizo del vocablo "exclusivamente", en forma previa a aclarar que será "la autoridad judicial federal" la única competente para emitir tales autorizaciones. No obstante lo anterior, igualmente enérgico y categórico resulta dicho artículo por cuanto ve a que la autoridad judicial federal no puede oficiosamente autorizar u ordenar la intervención de comunicaciones privadas, sino mediante petición que realice la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente.

81. – Consecuentemente, el requisito constitucional ineludible de la petición que formule al Juez Federal el titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, constituye una atribución propia de la representación social estatal que pueda ser ejercida directamente por ésta sin restricción alguna.

82. – Asimismo, el propio artículo 16 constitucional, en su párrafo décimo quinto, contiene una cláusula de remisión o reenvío legislativo, en la medida en que no todos los requisitos y límites a los que debe sujetarse la autorización de tales intervenciones se encuentren contemplados en dicha norma primaria, sino que, por orden del Poder Constituyente Permanente, corresponde al legislador secundario emitir las leyes en que se prevean los restantes requisitos y límites aplicables, los que no podrán contravenir los fijados en la propia base constitucional.

83. – De tal suerte, en ejercicio de dicha facultad constitucional, el Congreso de la Unión he expedido la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la que en sus artículos 50, párrafo primero, fracción III, 50 Bis y 50 Ter, se establece sustancialmente: 1) Que corresponde a los Jueces Federales penales conocer de las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada; 2) Que cuando la solicitud de autorización de intervención de comunicaciones privadas sea formulada en los términos previstos en las legislaciones locales, por el titular del Ministerio Público de alguna entidad federativa, exclusivamente se concederá si se trata de los delitos de homicidio, asalto en carreteras o caminos, robo de vehículos, privación ilegal de la libertad secuestro o esclavitud, trata de personas o explotación, previstos en el Código Penal Federal, en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro o la Ley General para Combatir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, respectivamente, o sus equivalentes en las legislaciones penales locales; 3) La autorización se otorgará únicamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa, cuando se constate la existencia de indicios suficientes que acrediten la probable responsabilidad en la comisión de esos delitos.

84. – En este contexto, la disposición combatida no es violatoria de lo establecido en tal precepto constitucional, en virtud de que al acotar en su última parte que dicha atribución se ejercerá en términos de la legislación federal o local aplicable, evidentemente la está sujetando a las disposiciones constitucionales y federales que regulan dicha actividad; máxime que en dicho artículo la atribución que se le concede al Ministerio Público está limitada a solicitar la intervención de las comunicaciones privadas, mas no que éste se entrometa sin que medie autorización judicial, pues por ese motivo el legislador local estableció el reenvío legislativo a las disposiciones federales o locales que regulen dicha figura.

85. – De esta forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos plantea una interpretación superficial, aislada e incompleta del marco normativo constitucional y legislativo que regula la figura de la intervención de comunicaciones privadas, porque el marco normativo de dicha institución jurídica no se agota en el párrafo décimo tercero del artículo 16 constitucional, en relación con los numerales 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que comprende también los párrafos décimo segundo y décimo quinto del mismo artículo constitucional, así como a los diversos 50, párrafo primero, fracción III, 50 Bis y 50 Ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de manera que tales disposiciones establecen un sistema normativo unificado que autoriza al Ministerio Público local a solicitar dicha intervención a la autoridad judicial competente, por lo que la porción normativa de competencia que el régimen jurídico aplicable confiere al legislador local es muy acotado, puesto que no es viable regular la intervención de comunicaciones en el orden estatal local, cuando ello ya ha sido abordado por el legislador federal; de suerte tal que es acertado el reenvío que realizó el legislador estatal, dado que la competencia residual que le resta en la materia se limita a mencionar en sus leyes que el titular del Ministerio Público de dicha entidad federativa tendrá la atribución de solicitar la intervención de comunicaciones privadas en términos de la legislación federal o local aplicable.

86. – Por tanto, es factible apreciar que el artículo 27, fracción I, del de la ley local impugnada, es respetuoso y se apega al marco constitucional aplicable a la intervención de comunicaciones privadas, entre otras razones porque confiere al Ministerio Público de esta entidad federativa una facultad que le concede la Norma Fundamental y que se supedita a solicitar la autorización de intervención de comunicaciones privadas, y por otra, sujeta su ejercicio a las disposiciones legales aplicables, ya sea del ámbito federal o local.

87. – Así, el acto de "solicitud" implica necesariamente la existencia de una bilateralidad de cuando menos dos sujetos procesales en la relación jurí-

dico-constitucional de la intervención de comunicaciones privadas: uno solicitante y otro que decide conceder o no la autorización solicitada por aquél; de tal suerte que el Ministerio Público de esta entidad federativa, al sólo estar facultado para solicitar, actúa como parte y no como autoridad procesal, por lo que tal carácter no le asiste ni le permite decidir por sí mismo, ni le confiere soberanía o *imperium* para otorgar o ejercer unilateralmente dicha autorización, ya que necesariamente tiene que acudir a la autoridad judicial competente.

88. – Asimismo, al remitirse dicho precepto a las disposiciones legales aplicables, invariablemente se está sujetando a la autoridad ministerial al procedimiento y condiciones que se establezcan en las leyes federales aplicables, como las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

89. – Por las razones anteriores, se demuestra que al emitir el artículo 27, fracción I, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro el legislador local estaba consciente del ámbito normativo que regula tal figura, así como de lo acotado de la competencia legislativa en el tema, sujetándose en consecuencia a las disposiciones normativas aplicables a nivel federal; por lo que es innecesario que el legislador local precisara que dicha intervención se realizaría previa autorización de la autoridad judicial, en razón que ello se infiere ante el reenvío legislativo que efectuó a las disposiciones federales aplicables, de ahí lo infundado del concepto de invalidez expuesto por el órgano público denunciante.

90. – En cuanto a la fracción II del artículo 27 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro que establece la atribución del Ministerio Público para solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación en términos de la legislación federal y local aplicable, también son infundados los argumentos del promovente, puesto que dicho precepto, al someter la atribución del Ministerio Público a las disposiciones legales federales y locales aplicables, invariablemente está sujetando su ejercicio a las condiciones establecidas en la Constitución General de la República y demás disposiciones aplicables a nivel nacional.

91. – Al respecto, es importante mencionar que el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República, establece que las áreas estratégicas de telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, son de jurisdicción federal, en la medida que corresponde legislar sobre dichas actividades al Congreso de la Unión; que la Federación, al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación; y al otorgar concesiones o permisos, mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes federales de la materia. En este sentido, conforme a

dicho precepto constitucional, queda clara la jurisdicción federal en materia de telecomunicaciones, la que se robustece con el diverso 73, fracciones XVII y XXIX, numeral 4, de la Constitución Federal, que dispone que el Congreso de la Unión es competente para establecer contribuciones sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, entre los que destacan las telecomunicaciones, así como para dictar leyes sobre vías generales de comunicación.

92. – Conforme a ello, los artículos 5 y 6 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establecen que las vías generales de comunicación materia de dicha ley y los servicios que en éstas se presten son de jurisdicción federal, y corresponde a los tribunales federales conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de aquélla; de manera que los servicios de telecomunicaciones y telefonía fija o móvil no dejan de ser competencia federal por el hecho que estén concesionados a particulares: pues corresponde a las autoridades federales, primordialmente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a la Comisión Federal de Telecomunicaciones ejercer sus atribuciones regulatorias y demás conexas o relacionadas con la materia, que rigen los servicios concesionados a las empresas respectivas.

93. – Son incorrectas las manifestaciones de la accionante en el sentido de que la disposición de que se trata puede servir de fundamento para que se lleve a cabo la geolocalización de personas, figura que a su juicio transgrede el derecho a la privacidad, y que no está condicionada a la autorización de un Juez, ni establece parámetros específicos que determinen la temporalidad de la medida ni las personas a las que va dirigida, por lo que es inconstitucional. Lo anterior, pues el precepto legal que nos ocupa no autoriza por sí mismo la figura de la geolocalización, ya que la información que puede ser solicitada a las empresas telefónicas puede ser de diversa índole, aunado a que, al remitir dicho artículo a las disposiciones legales federales o locales aplicables, así como al establecer que el Ministerio Público únicamente podrá solicitar dicha medida, indudablemente se está sujetando a lo que determinen las autoridades federales competentes en la materia.

94. – Los dispositivos en que se establece la figura de la localización geográfica de personas son materia a su vez de la acción de inconstitucionalidad número 32/2012, promovida por la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que no prejuzga respecto a su validez, toda vez que hasta en tanto no exista una declaratoria de inconstitucionalidad, las disposiciones en que se sustenta dicha figura son válidas y eficaces en el marco jurídico nacional.

95. – No obstante que la disposición impugnada de que se trata no se refiere directamente a la localización geográfica de personas, sino que la información que se solicite a las empresas telefónicas puede ser de índole diversa, se considera que aun así ello no es inconstitucional, toda vez que al ser las telecomunicaciones un área estratégica de la Nación, en términos del artículo 28 de la Norma Fundamental, ésta ejerce en ella su rectoría, a efecto de proteger la seguridad y soberanía de la Nación; mandato constitucional que sin lugar a dudas obliga a los concesionarios y permisionarios de dichos servicios a prestar auxilio y apoyo a las autoridades competentes en materia de seguridad.

96. – Por ese motivo, es acertada la decisión del legislador local en remitir dicha facultad a las disposiciones legales, federales o locales, aplicables, pues en su caso son éstas las que regulan a detalle lo relativo a tales actividades; siendo incorrecto el criterio del promovente, en el sentido que la disposición en estudio sea ambigua o arbitraria, pues la facultad que se le confirió a la autoridad ministerial está sujeta a las disposiciones constitucionales y legales aplicables en el ámbito federal, de manera que no implica necesariamente que la información que la autoridad ministerial solicite a dichas empresas será en materia de geolocalización, ni mucho menos que se ejerza de forma arbitraria e ilegal, toda vez que está acotada a las disposiciones normativas aplicables en materia federal.

97. – Por otra parte son infundados los argumentos con los que el promovente combate la fracción III del artículo 27 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, relativo a la facultad que se concede al Ministerio Público para autorizar el seguimiento de personas hasta por un periodo de un mes, la que podrá ser prorrogada siempre que existan motivos suficientes, sin que tenga duración mayor a seis meses, en términos de la normatividad aplicable. Lo anterior, pues dicha facultad es acorde a las disposiciones constitucionales aplicables en materia de seguridad pública, las que guardan un equilibrio con los derechos fundamentales reconocidos por la misma Norma Fundamental y que permiten el actuar eficiente de las autoridades en el combate a conductas delictivas que transgreden la estabilidad del Estado y la sociedad.

98. – En ciertas ocasiones, es necesario limitar proporcionalmente determinados derechos fundamentales en beneficio del bienestar general, pues ello es lo que permite la cohesión y estabilidad del Estado, siendo en el caso particular justificable que el derecho a la privacidad se vea disminuido, en beneficio de la eficiencia en la investigación de conductas delictivas que lace-
ran la integridad de la sociedad.

99. – Así, los artículos 1o., 20, apartado A, fracciones I, V y X, 21 y 102-A, de la Constitución General de la República establecen: 1) Que el goce de los derechos humanos en los Estados Unidos Mexicanos, puede restringirse en los casos de salvedad y bajo las condiciones que la misma Constitución establece; 2) Que existe una división de funciones adjetivas en el procedimiento penal, conforme a la cual: a) La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función; b) La persecución de delitos ante los tribunales corresponde al Ministerio Público; c) Las funciones de investigación y persecución de los delitos son una expresión de la atribución que en materia de seguridad pública le corresponde a los Ministerios Públicos de la Federación, del Distrito Federal y los Estados, en los términos de la ley y en las respectivas competencias que la Constitución señala; d) La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial, y; e) El procedimiento penal se regirá por los principios de verdad histórica o esclarecimiento de los hechos.

100. – Conforme a las disposiciones expuestas, las violaciones que expone la Comisión Nacional de los Derechos Humanos parten de una interpretación superficial, aislada e incompleta del marco normativo constitucional aplicable a los derechos humanos de a la privacidad e intimidad, así como de legalidad y seguridad jurídica, los que efectivamente no pueden ser objeto de injerencias e indagaciones arbitrarias y abusivas sin que medie mandato de autoridad competente que funde y motive la causa legal de tal proceder. Lo anterior, en virtud que dicho órgano protector de derechos humanos estima de manera incorrecta que el marco normativo antes precisado es absoluto, ilimitado, sin restricciones y que se agota en los artículos 16 constitucional, así como 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

101. – Contrario a lo pretendido por dicha institución, en el marco jurídico mexicano, la tutela, ejercicio y comprensión de los derechos humanos a la privacidad e intimidad no puede sustraerse ni ser ajena o extraña a las funciones de investigación y persecución de los delitos que incumbe al Ministerio Público, como ente garante de la procuración de justicia penal en el Estado Mexicano.

102. – El accionante pasa por alto que las funciones de investigación y persecución de los delitos que incumbe al Ministerio Público en el procedimiento penal, no pertenecen a un cuerpo normativo ajeno o diferente al sistema constitucional mexicano, por lo que de manera lógica, necesaria

e ineludible, el ejercicio de tales funciones ministeriales y policíacas pueden llegar a incidir, desde luego válidamente, en cierta gama de derechos fundamentales que es indispensable ponderar en beneficio de la colectividad.

103. – De esta manera, ante la realidad social que se vive en nuestro país, principalmente en el combate a la delincuencia organizada, el Poder Constituyente instituyó en el texto de la Carta Magna una serie de restricciones proporcionales a los derechos fundamentales de los gobernados, en beneficio del sistema jurídico en materia penal, que son necesarias para el cumplimiento de las funciones de investigación y persecución de los delitos.

104. – En este sentido, ni la Constitución General de la República ni los Tratados Internacionales incorporados a nuestro sistema jurídico en materia de derechos humanos prohíben al Estado Mexicano ejercer funciones de investigación y persecución de los delitos, ni tampoco le prohíben que en el desempeño de éstas puedan realizar injerencias e indagaciones que lleguen a causar molestias a los gobernados en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, o incluso privarlos de algunos de esos derechos, siempre que se haga mediante mandato de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

105. – Por tal motivo, los artículos 1o., 20, apartado A, fracciones I, V y X, 21, 102-A de nuestra Carta Magna, con relación a los diversos 14 y 16 fundamentales, establecen que la autoridad competente para ejercer en nuestro país las funciones de investigación y persecución de los delitos, es el Ministerio Público, auxiliado en la primer faceta de sus actividades por las policías que están bajo su mando.

106. – Así, las indagaciones e injerencias que el Ministerio Público puede realizar en el desempeño de las funciones de investigación y persecución de los delitos no son por sí mismas arbitrarias ni abusivas, sino que están sometidas a las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica, las que en todo los casos deben cumplir y que van implícitas en el ejercicio de sus atribuciones, por el simple hecho de ser autoridad.

107. – De esta manera, conforme a la primera de las funciones ministeriales en estudio, la investigación de delitos se traduce en el imperativo u obligación constitucional para el Ministerio Público de practicar en la averiguación previa todas las diligencias necesarias para acreditar los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, pues sobre él pesa otra gran obligación constitucional, íntimamente vinculada a aquélla: la carga de la prueba de comprobar tales extremos y lograr el debido esclarecimiento de los hechos investigados.

108. – Así pues, dicha institución debe realizar las diligencias necesarias para acreditar los elementos del cuerpo del delito y la probable responsabilidad de las personas sospechosas, situación que implica que debe practicar en la averiguación previa todas las diligencias necesarias para descubrir y aclarar los hechos, dentro de las que se encuentran diversas acciones.

109. – De esta manera, las funciones de investigación que deben practicarse en la averiguación previa, comprenden ineludiblemente ejecutar una pluralidad de acciones por las que dicha institución hará el seguimiento de personas y cosas; por lo que, contrario a lo pretendido por la comisión denunciante, dentro de las funciones de investigación de los delitos que debe practicar en la averiguación previa el Ministerio Público, quedan comprendidas dichas acciones que permitirán indagar sobre los hechos y elementar debidamente la averiguación correspondiente.

110. – Por consiguiente, resulta de lo más lógico que el seguimiento de personas y de cosas, al tenor de la función de investigación de los delitos de una averiguación previa, es susceptible de generar molestias y afectaciones en los derechos de privacidad e intimidad de las personas; sin embargo, tales molestias son justificables y razonables, pues el objeto del seguimiento es constitucionalmente válido y queda comprendido dentro de las funciones de investigación de los delitos, de ahí que dicha facultad no es novedosa, pues implícitamente se encuentra contenida en las funciones primordiales de tal autoridad, toda vez que en la averiguación previa es necesario localizar, seguir, ubicar, observar a las personas y cosas que impliquen la comisión de ilícitos, máxime cuando éstas se ejecutan en la clandestinidad y opacidad de la privacidad.

111. – Con base a lo expuesto, se concluye que el seguimiento de personas que el artículo 27, fracción III, de la norma impugnada, faculta al Ministerio Público, conlleva una restricción mínima y válida constitucionalmente al derecho a la privacidad, que es jurídica y objetivamente justificable, dado el objetivo que con ella se persigue, consistente en garantizar la eficiencia en la investigación de conductas delictivas que vulneran el bienestar de la sociedad.

112. – Ante la ponderación de ambos principios, es constitucionalmente válido que uno de ellos, el individual, ceda ante el segundo, por ser la investigación de los delitos una cuestión de interés general y orden público que concierne a toda la colectividad; más tratándose de ilícitos de alto impacto social, como la trata de personas, lo que no concierne únicamente a individuos aislados sino a la sociedad en su conjunto, dado que cualquier persona puede ser sujeto de tales conductas.

113. – En este contexto, queda desvirtuada la premisa planteada por el accionante, relativa a que el artículo en cuestión es inconstitucional, porque omite establecer que una autoridad judicial autorice y revoque la orden de dar seguimiento a personas, cuando para ello basta que se funde en una orden emitida por autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento, cuestión que cumple cabalmente el Ministerio Público, al ser el ente encargado de realizar la investigación de los delitos. Lo contrario equivaldría a otorgarle facultades indagatorias a las autoridades jurisdiccionales, situación que es contraria a la esencia del sistema penal acusatorio que fue integrado al orden jurídico mexicano en el dos mil ocho.

114. – No debe soslayarse que en el derecho penal mexicano existen delitos de alto impacto, como la trata de personas, que no son regulados mediante condiciones ordinarias, sino que responden a un sistema penal de excepción, que necesariamente conlleva restringir proporcionalmente ciertos derechos fundamentales, en la medida de ello propicie la erradicación de tales conductas, en beneficio de la integridad, existencia y permanencia de la sociedad misma.

115. – En consecuencia el artículo 27, fracción III, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, al permitir el seguimiento de personas y cosas, está implementando la utilización de técnicas especiales de investigación que son necesarias para combatir la comisión de aquellas conductas delictivas que ponen en peligro la estabilidad del Estado mismo; situación que es acorde a las directrices y compromisos adquiridos por el Estado Mexicano mediante la suscripción de la Convención de Palermo y sus respectivos Protocolos; de ahí que los argumentos expuestos por el denunciante sean infundados y carentes de sustento.

116. – Por otra parte, son infundados los argumentos esgrimidos por el promovente en el sentido de que el artículo 37, fracción II, de la ley impugnada vulnera los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación establecidos en los artículos 1o., quinto párrafo, y 20, apartado A, fracción VII, de la norma fundamental, así como los diversos 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al condicionar un beneficio penitenciario a la capacidad económica del sentenciado, ya que señala que éste debe pagar el costo de operación y mantenimiento de un dispositivo para su localización.

117. – Se dice que son infundados dichos argumentos, en razón de que la disposición impugnada parte de la base del sistema penal excepcional que establece la Constitución General de la República para el castigo de delitos

de alto impacto social, así como de la viabilidad para que un sujeto determinado tenga acceso a un beneficio que en primera instancia no le correspondía.

118. – De acuerdo con el artículo 1o. de la Constitución Federal, en nuestro país todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos por dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, cuyo ejercicio no podrá restringirse salvo en los casos y bajo las condiciones que la misma Constitución establece.

119. – El artículo 18 constitucional establece, en lo que interesa, que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para éste, la educación, la salud y el deporte, como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Asimismo señala que en el caso de delincuencia organizada se destinarán centros especiales donde se podrá restringir la comunicación de los inculcados e imponer medidas de vigilancia especiales a quiénes se encuentren internos en esos establecimientos.

120. – Por su parte, el diverso 73, fracción XXI, primer párrafo, de la Norma Constitucional, establece la facultad del Congreso de la Unión para emitir las bases fundamentales para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, las que responden a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el protocolo correspondiente para erradicar dichos ilícitos, siendo tales preceptos fundamentales los que sustentan la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro que nos ocupa.

121. – Las medidas preventivas establecidas en la norma analizada, responden al sistema penal de excepción expuesto con anterioridad, en el que es palpable la preocupación y voluntad del Poder Constituyente por recuperar la estabilidad que el ofendido y las víctimas perdieron ante la ejecución de tales conductas.

122. – La actora pasa por alto que, buscando la equivalencia adecuada que debe de existir entre los derechos fundamentales del activo y el pasivo, constitucionalmente es dable darles una prelación o preferencia a los derechos de uno sobre el otro, en forma ponderada y lógica, bajo estrictos parámetros congruentes de proporcionalidad y razonabilidad que respondan a los objetivos planteados por el legislador constitucional.

123. – Por tanto, las medidas aplicables en materia penitenciaria a los sujetos que sean sentenciados con motivo de la comisión de conductas graves

como la trata de personas están sometidos a un sistema excepcional de reinserción social que hace imposible tratarlos de igual manera que al común de la población, dada su peligrosidad, así como la reprochabilidad que la sociedad les demanda por la comisión de sus acciones.

124. – De esta manera la norma fundamental, así como la Convención de Palermo y sus protocolos, permiten un trato diferenciado a los activos de dichos delitos, en razón de la afectación que han provocado con su actuar hacia la sociedad. En materia de reinserción social y ejecución de penas es constitucionalmente válida la restricción de dichas personas a los beneficios que en general establecen las normas ordinarias, específicamente en materia de libertad condicional y sustitución, remisión o conmutación de la pena, así como cualquier otra que implique la reducción de la condena. Sin embargo, en aras de fortalecer la eficiencia en la investigación de tales delitos, y toda vez que en la mayoría de los casos éstos se desarrollan mediante redes delinuenciales que operan a razón de asociaciones criminales que involucran a varias personas en su ejecución; el Estado permite que los sentenciados obtengan ciertos beneficios que de origen no les corresponde, y que se otorgan por su colaboración y aporte de datos y elementos suficientes que apoyen a la autoridad para la investigación y persecución de otros miembros de la organización criminal.

125. – En este sentido, el estatus jurídico en que se posiciona a dichas personas es diverso al aplicable a la población en general, siendo admisible que los beneficios que le concede el Estado sean condicionados al cumplimiento de determinados requisitos; lo que tiene sustento en el artículo 26 de la Convención de Palermo en Materia de Combate a la Delincuencia Organizada.

126. – Por otra parte, los principios de igualdad y no discriminación que efectivamente consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos parten de la existencia de un requisito de comparación por el que sea justificable que el trato dado a una persona, en paralelo a otra que está en un mismo supuesto jurídico, sea apto para conducir al fin u objetivo que el legislador pretende alcanzar.

127. – De esta manera, tales principios parten de la necesidad de realizar una comparación con una situación jurídica particular de iguales características y condiciones, pues sólo de esa manera es posible identificar si existe un trato inequitativo o discriminatorio entre ambas personas; de manera que para que sea posible realizar el ejercicio comparativo, es menester partir de un supuesto específico, donde las condiciones sean idénticas al caso en estudio, sin que sea viable pretender aplicar las mismas condiciones a supuestos

jurídicos distintos, pues ello en lugar de fortalecer el principio de igualdad lo nulifica, en virtud que se daría un trato igual en condiciones desiguales y se concedería mayores beneficios a un determinado sujeto, en perjuicio de otro que tal vez estaría en una situación jurídica de mayor privilegio.

128. – De esta manera, tanto el principio de igualdad como el de no discriminación, parten de la necesidad de un ejercicio de comparación, en donde la autoridad debe garantizar un trato idéntico a todas las personas ubicadas en las mismas circunstancias, siendo admisible establecer supuestos de excepción que justifiquen las razones que tuvo el legislador para dar un trato especial a sujetos que están en situaciones jurídicas distintas.

129. – Es incorrecta la apreciación del accionante en el sentido de que la disposición impugnada es contraria a los principios mencionados, al condicionar un beneficio que otorga el Estado a favor de ciertas personas, al pago del costo de operación y mantenimiento de un artefacto que será colocado voluntariamente al sentenciado. Lo anterior, pues dicho beneficio únicamente está dirigido a sujetos determinados que se encuentran en un estado de excepción y que no pueden ser comparados con otros que están en situaciones jurídicas distintas, pues si bien el Estado proporciona ciertos beneficios en la compurgación de la pena, éstos se ven restringidos en los casos de delitos graves que ponen en peligro a la sociedad, como es la trata de personas; siendo admisible entonces que el legislador local imponga ciertas condiciones de acceso a dichos beneficios cuando ello pertenece a un estado de excepción como el que nos ocupa.

130. – No debe perderse de vista que la finalidad que persigue dicho dispositivo legal, es asegurar que el individuo que fue beneficiado con la libertad preparatoria o conmutación de la pena no se sustraiga de la vigilancia de las autoridades encargadas de procurar la administración de justicia, pues dada la gravedad del ilícito cometido por el sujeto es claro que existe la posibilidad latente que éste se sustraiga de la acción de la justicia o incluso vuelva a realizar dichas conductas y ponga en riesgo la eficacia de la investigación, que se instrumente hacia los demás integrantes del grupo delictivo.

131. – De esta manera, el hecho que se condicione al sentenciado dicho beneficio a que pague el costo de operación y mantenimiento del artefacto, no es violatorio de su derecho a la no discriminación e igualdad, pues es el costo mínimo que le exige el Estado para que tenga acceso a dicho beneficio.

132. – Tal situación es equivalente a la fianza que se exige al reo cuando se le concede la libertad bajo caución, o en el caso de los sentenciados cuando

tienen acceso a la libertad preparatoria; siendo una medida cautelar que evita que el sujeto se sustraiga de la acción de la justicia o incumpla con sus obligaciones impuestas por el órgano jurisdiccional, cuestiones que al igual que el caso que nos ocupa, tiene una íntima relación con la capacidad económica del sujeto, sin que ello implique que éstas vulneren su derecho a la igualdad y a la no discriminación.

133. – Por ese motivo, dado el régimen excepcional con el que dicho sujeto encuadra en el sistema jurídico penal, es evidente que no puede ser tratado con las mismas condiciones que los sujetos ordinarios, pues ello no solamente vulneraría el principio de igualdad a favor de terceros, sino que se le estaría dando un trato preferencial cuando éste ha realizado acciones que pusieron en riesgo la estabilidad e integridad de la sociedad en su conjunto.

134. – Por ello, no es posible realizar el ejercicio de comparación que exige el análisis que nos ocupa, pues no existe un punto de referencia por el que pueda considerarse que la hipótesis normativa en comento dé un trato desigual a personas en idénticas circunstancias, pues el legislador determinó establecer disposiciones especiales aplicables únicamente a los sujetos que encuadren en dicho supuesto; de suerte tal que las violaciones que expone el órgano denunciante son incorrectas, pues parten de presunciones infundadas, sustentadas en apreciaciones subjetivas que no son aplicables a supuestos jurídicos distintos.

135. QUINTO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes, y encontrándose instruido el procedimiento, se cerró la instrucción mediante proveído de diez de junio de dos mil trece.

CONSIDERANDO:

136. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 27, fracciones I, II y III, y 37, fracción II, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

137. SEGUNDO.—**Legitimación del promovente.**

138. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

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

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

139. El numeral transcrito faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para ejercitar la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales, entre otras.

140. Dicha legitimación, sin embargo, está circunscrita a que tales ordenamientos "vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte", lo cual es acorde con la función primordial que tienen encomendada dichos organismos.

141. Al respecto, debe tenerse en cuenta, tal como se sostuvo por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2009, que la legitimación solamente determina la posibilidad de ejercicio de la acción —en el sentido

procesal—, mientras que la existencia o no de las violaciones a derechos fundamentales por parte de las normas cuya validez se controvierte, constituye una cuestión que atañe al fondo del asunto.

142. Analizar, aun someramente, los méritos de los argumentos que, en torno a la violación de derechos fundamentales, hagan valer los organismos de protección de los derechos humanos, obligaría a adentrarse en cuestiones propias del fondo que, según la reiterada jurisprudencia de este Pleno, no deben abordarse al pronunciarse sobre la procedencia de la acción.

143. Por tanto, para efectos de la legitimación, basta con que en los conceptos de invalidez se plantee algún tipo de violación a los derechos humanos que la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte tutelan —cualquiera de ellos, aun los que surjan de la interpretación—, sin definir, en este apartado, si las normas controvertidas vulneran o no derechos fundamentales o si realmente la acción ejercida se refiere a un derecho fundamental.

144. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio de que, al analizar la legitimación, se desvirtúen los argumentos que, en torno a esa cuestión, hayan planteado las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada —siempre y cuando no estén referidos al fondo del asunto— y sin perjuicio también de que, siendo evidente la falta de legitimación, así se pueda decretar en el considerando respectivo.

145. Ahora bien, en la especie, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve acción de inconstitucionalidad en contra de diversos artículos de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, por violación a los artículos 1o., 14, 16, 20, apartado A, fracción VII, y apartado B, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 17 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 7 y 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

146. Por otro lado, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la ley reglamentaria de la materia, establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos:

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo

caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

147. En el caso, suscribe el escrito respectivo Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con copia de simple del acuerdo expedido el 5 de noviembre de dos mil nueve por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por el que se le designa para ocupar tal cargo por un periodo de cinco años, contados a partir del dieciséis de noviembre de dos mil nueve al quince de noviembre de dos mil catorce.

148. Al efecto, debe precisarse que aunque la constancia con la que el compareciente acredita su personalidad se presenta en copia simple, el hecho de que Raúl Plascencia Villanueva tiene el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos constituye un hecho notorio que puede ser invocado por este Alto Tribunal de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o.; además de que en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia se presume que el promovente cuenta con la representación legal de la actora.

149. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, corresponde al presidente de la referida comisión su representación legal:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;..."

150. En consecuencia, debe estimarse que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad y que su presidente, que suscribe el escrito respectivo, es en quien recae la representación legal de dicha comisión.

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

151. TERCERO.—**Oportunidad.**

152. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

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

153. Del escrito por el que se promueve la acción, se advierte que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos artículos de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado el ocho de marzo de dos mil trece.

154. Por consiguiente, el plazo de treinta días para promover la acción transcurrió del nueve de marzo al siete de abril ambos del dos mil trece; sin embargo, dado que el último día del plazo fue inhábil, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3o., fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el escrito relativo podía presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el ocho de abril de dos mil trece.

155. Luego, al haberse recibido la demanda de acción de inconstitucionalidad precisamente en esta última fecha, debe concluirse que fue promovida de manera oportuna.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

156. CUARTO.—**Estudio de fondo.**

157. Ante todo, a fin de determinar cuáles son las normas constitucionales y legales aplicables al caso, debe tomarse en cuenta, entre otras cuestiones, que conforme al artículo segundo transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho, el sistema procesal penal acusatorio entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación del propio decreto. Asimismo, que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean

necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio, y adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito; debiendo, en el momento en que se publiquen los ordenamientos legales referidos, emitir una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que se señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio, ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra la Constitución Federal empezarán a regular la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales.

158. El artículo cuarto transitorio de dicho decreto establece que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del sistema procesal penal acusatorio, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

159. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, conforme a la reforma de ocho de octubre de dos mil trece al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se facultó al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

160. El artículo segundo transitorio del decreto por el que se estableció la atribución citada, dispone que la legislación única antes referida entrará en vigor en toda la República a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis, y que la legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al propio decreto. Asimismo, el artículo tercero transitorio establece que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal de que se trata, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos.

161. Con fecha cinco de marzo de dos mil catorce fue expedido por el Congreso de la Unión el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuyo artículo segundo transitorio establece que ese ordenamiento entrará en vigor a nivel federal gradualmente, en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General

de la República, sin que pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis; y que en el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas. Asimismo, que en todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia y la entrada en vigor del código deberán mediar sesenta días naturales.

162. El artículo tercero transitorio del decreto referido establece que el Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de agosto de mil novecientos treinta y cuatro, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del propio decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, quedarán abrogados, pero que respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor de este último ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento de su inicio.

163. Con fecha veintinueve de marzo de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, el Decreto por el que la Quincuagésima Séptima Legislatura de esa entidad, declara que en la legislación local ha quedado incorporado el sistema procesal penal acusatorio y declara el inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales; decreto en el que, en lo que interesa, se establece lo siguiente:

"Artículo Primero. La Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio, párrafo tercero, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, declara que el Sistema Procesal Penal Acusatorio, previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero, 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20 y 21, párrafos tercero y séptimo, de la Constitución General de la República, ha quedado incorporado en la Constitución Política del Estado de Querétaro y en la legislación local secundaria aplicable en la materia.

"En consecuencia de lo anterior, las garantías que consagran los artículos antes indicados, regulan la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales, referentes a los hechos que ocurran con posterioridad a la entrada en vigor del Sistema Procesal Penal Acusatorio, bajo

una modalidad gradual y regional, conforme a la vigencia y aplicación progresiva siguiente:

"a) El 02 de junio de 2014: en los Distritos Judiciales de San Juan del Río, que comprende los Municipios de San Juan del Río, Tequisquiapan y Pedro Escobedo; y Amealco de Bonfil, integrado por los Municipios de Amealco de Bonfil y Huimilpan,

"b) El 29 de septiembre de 2014: en los Distritos Judiciales de Cadereyta de Montes, que comprende los Municipios de Cadereyta de Montes, Ezequiel Montes y San Joaquín; Toluca, que abarca los Municipios de Toluca, Colón y Peñamiller; y Jalpan de Serra, que está integrado por los Municipios de Jalpan de Serra, Pinal de Amoles, Landa de Matamoros y Arroyo Seco.

"e) El 30 de marzo de 2015: en el Distrito Judicial de Querétaro, que comprende los Municipios de Querétaro, El Marqués y Corregidora.

"Artículo segundo. La Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro, observando lo mandado por el artículo segundo transitorio, párrafo segundo, de la ley que reforma los artículos 2 y 24 de la Constitución Política del Estado de Querétaro, declara que el Sistema Procesal Penal Acusatorio previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha quedado incorporado en la Constitución Política del Estado de Querétaro y en la legislación local secundaria aplicable en la materia.

"La vigencia y aplicación de la mencionada legislación secundaria, se llevará a cabo de manera progresiva, bajo una modalidad gradual y regional, acorde a la calendarización establecida en los incisos a), b) y c) del párrafo segundo, del artículo primero de este decreto.

"Artículo tercero. La Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Querétaro, declara el inicio de la vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en la entidad, a partir del 02 de junio de 2014, por lo que sus disposiciones regirán la sustanciación de los procedimientos penales, respecto de los hechos que ocurran con posterioridad a la entrada en vigor del Sistema Procesal Penal Acusatorio; vigencia que operará de manera progresiva en el Estado, bajo una modalidad gradual y regional, en las fechas y territorios siguientes:

"a) El 02 de junio de 2014: en los Distritos Judiciales de San Juan del Río, que comprende los Municipios de San Juan del Río, Tequisquiapan y Pedro Escobedo; y Amealco de Bonfil, integrado por los Municipios de Amealco de Bonfil y Huimilpan.

"b) El 29 de septiembre de 2014: en los Distritos Judiciales de Cadereyta de Montes, que comprende los Municipios de Cadereyta de Montes, Ezequiel Montes y San Joaquín; Tolimán, que abarca los Municipios de Tolimán, Colón, Peñamiller; y Jalpan de Serra, que está integrado por los Municipios de Jalpan de Serra, Pinal de Amoles, Landa de Matamoros y Arroyo Seco.

"e) El 30 de marzo de 2015: en el Distrito Judicial de Querétaro, que comprende los Municipios de Querétaro, El Marqués y Corregidora.

"TRANSITORIOS

"...

"Artículo segundo. Dado el inicio de vigencia del Código Nacional de Procedimientos Penales en la Entidad, el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Querétaro actualmente en vigor, quedará abrogado a partir del 02 de junio de 2014; no obstante, seguirá rigiendo en lo conducente, conforme a la gradualidad establecida en el artículo tercero de este decreto, respecto de los procedimientos iniciados durante su vigencia y hasta en tanto queden concluidos, debiendo observarse para ellos las disposiciones procesales vigentes al momento de la comisión de los hechos."

164. Como se observa, la Legislatura del Estado de Querétaro realizó la declaratoria de que el Sistema Procesal Penal Acusatorio ha quedado incorporado en la Constitución Política de la entidad y en la legislación local secundaria aplicable en la materia, precisando que las garantías que consagran los artículos constitucionales relativos, regulan la forma y términos en que se sustanciarán los procedimientos penales referentes a los hechos que ocurran con posterioridad a la entrada en vigor del Sistema Procesal Penal Acusatorio, bajo una modalidad gradual y regional, conforme a una vigencia y aplicación progresiva en los diversos distritos judiciales del Estado, con fechas dos de junio y veintinueve de septiembre de dos mil catorce, así como treinta de marzo de dos mil quince.

165. Asimismo, la Legislatura del Estado de Querétaro declaró el inicio de la vigencia en la entidad del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir del dos de junio de dos mil catorce, aclarando que sus disposiciones regirán la sustanciación de los procedimientos penales respecto de los hechos que ocurran con posterioridad a la entrada en vigor del Sistema Procesal Penal Acusatorio; vigencia que operará de manera progresiva en el Estado, bajo una modalidad gradual y regional, en las fechas antes referidas.

166. En esa medida, en el Estado de Querétaro las normas constitucionales y legales relativas al Sistema Penal Acusatorio, incluyendo el Código Nacional de Procedimientos Penales, serán aplicables gradualmente en los diversos distritos de la entidad, en las fechas y términos establecidas en el decreto antes transcrito; en el entendido que a los procedimientos penales iniciados con anterioridad, les serán aplicables las normas procedimentales vigentes a la fecha de su inicio.

167. Precisado lo anterior, procede entrar al estudio de constitucionalidad de las normas controvertidas.

168. Resulta innecesario pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados en la demanda de la que deriva la presente acción de inconstitucionalidad, ya que en términos de lo previsto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar una sentencia en este medio de control de constitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, pudiendo fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto de la Ley Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial; suplencia que, según ha determinado este Alto Tribunal, opera aun ante la carencia absoluta de argumentos, según se advierte de la jurisprudencia que se transcribe a continuación:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.— Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar –por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias– y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal

está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad." (Novena Época, registro digital: 174565, Pleno, jurisprudencia P./J. 96/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157).

169. En congruencia con lo anterior, en el presente asunto, del análisis del marco constitucional y legal que rige la materia en la que inciden los preceptos impugnados, se advierte la existencia de un vicio de inconstitucionalidad.

170. Ante todo, resulta pertinente transcribir en su integridad los artículos 27 y 37 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro:

"Artículo 27. El Ministerio Público, además de las facultades que le confieren otros ordenamientos, durante la fase de investigación tendrá las siguientes:

"I. Solicitar la intervención de comunicaciones, en términos de la legislación federal o local aplicable;

"II. Solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local aplicable;

"III. Autorizar el seguimiento de personas hasta por un periodo de un mes, el cual podrá ser prorrogado siempre que existan motivos suficientes, sin que la misma tenga una duración mayor a seis meses, en términos de la normatividad aplicable;

"IV. Solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre la actividad financiera de las personas sujetas a investigación, en términos de la legislación federal o local aplicable;

"V. Autorizar la colaboración de informantes, en los términos de los lineamientos mínimos que emita el Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como demás disposiciones;

"VI. Autorizar la utilización de cualquier medio, instrumentos o herramienta para la obtención de pruebas, siempre que ésta no contravenga los derechos humanos ni violente el orden jurídico; y

"VII. Todas aquellas que determinen las leyes aplicables."

"Artículo 37. Los sentenciados por los delitos a que se refiere la presente ley, no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena.

"Quienes colaboren proporcionando datos fehacientes o suficientes elementos de convicción a la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de bandas de personas dedicadas a la comisión de delitos en materia de trata de personas y para la localización y liberación de las víctimas, conforme al Código Penal Federal y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, tendrán derecho a los beneficios citados en el primer párrafo del presente artículo, siempre que concurren todas las condiciones siguientes:

"I. El sentenciado haya cometido uno de los delitos sancionados con una pena que no exceda de cuatro años de prisión;

"II. El sentenciado acepte voluntariamente la colocación de un dispositivo de localización por el tiempo que falte cumplir la pena de prisión y pague el costo de su operación y mantenimiento;

"III. El sentenciado sea primodelincuente;

"IV. En su caso, cubra la totalidad de la reparación del daño o de manera proporcional, cuando haya sido condenado en forma solidaria y mancomunada y sea determinada dicha reparación;

"V. Cuenten con una persona conocida que se comprometa y garantice a la autoridad penitenciaria el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el sentenciado;

"VI. Compruebe fehacientemente contar con un oficio, arte o profesión o exhiba las constancias adecuadas que acrediten que continuará estudiando; y

"VII. Se obligue a no molestar a la víctima y a los testigos que depusieron en su contra, así como a sus parientes o personas vinculadas a éstos."

171. Como se advierte, el artículo 27 del ordenamiento impugnado establece diversas facultades que tendrá el Ministerio Público durante la fase de investigación relativa a los delitos en materia de trata de personas. En las fracciones I, II y III, que son las que específicamente combate la actora, se establecen las consistentes en: solicitar la intervención de comunicaciones, en términos de la legislación federal o local aplicable; solicitar información a las empresas telefónicas y de comunicación, en términos de la legislación federal o local aplicable; y autorizar el seguimiento de personas hasta por un periodo de un mes, el cual podrá ser prorrogado siempre que existan motivos suficientes, sin que ésta tenga una duración mayor a seis meses, en términos de la normatividad aplicable.

172. Por lo que hace al artículo 37 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, dispone de manera general que los sentenciados por los delitos a que se refiere la propia ley —en materia de trata de personas—, no tendrán derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena, pero establece una excepción tratándose de quienes colaboren proporcionando datos fehacientes o suficientes elementos de convicción a la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de bandas de personas dedicadas a la comisión de delitos en materia de trata de personas y para la localización y liberación de las víctimas, conforme al Código Penal Federal y la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, los cuales tendrán derecho a los beneficios antes referidos, siempre que concurren todas las condiciones establecidas en la propia norma, entre ellas la contenida en la fracción II que impugna específicamente la actora, relativa a que el sentenciado acepte voluntariamente la colocación de un dispositivo de localización por el tiempo que falte cumplir la pena de prisión y pague el costo de su operación y mantenimiento.

173. Pues bien, este Tribunal Pleno advierte que los preceptos referidos son violatorios de lo establecido en los artículos 16 y 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos,

en tanto que por su materia de regulación deben estimarse emitidos por una autoridad incompetente.

174. Cabe apuntar que el análisis correspondiente se hace a la luz del artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal actualmente vigente, de conformidad con el siguiente criterio jurisprudencial:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER.—Al ser la acción de inconstitucionalidad un medio de control de la constitucionalidad de normas generales, emitidas por alguno de los órganos que enuncia el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio de los conceptos de invalidez que se hagan valer debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de resolver, aun cuando la presentación de la demanda sea anterior a la publicación de reformas o modificaciones a la Norma Fundamental, ya que a nada práctico conduciría examinar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a disposiciones que ya dejaron de tener vigencia." (Novena Época, registro digital: 187883, Pleno, jurisprudencia P/J. 12/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, febrero de dos mil dos, página 418)

175. El artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, actualmente en vigor, dispone lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

"(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;"

176. Como se advierte, el precepto constitucional transcrito establece, en lo que interesa, que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes generales, entre otras, en materia de trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones; y que dichas leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios.

177. En relación con el delito de trata de personas, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido,¹ que la naturaleza y gravedad de la problemática reseñada en el proceso legislativo correspondiente a la reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil once, en la que se destacó la circunstancia de que al momento de discutirse la reforma constitucional, sólo cinco entidades federativas habían legislado para erradicar y prevenir la trata de personas, permite concluir que fue voluntad manifiesta del Constituyente Permanente facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia, que fijara las bases para el establecimiento de una política criminal integral en materia de trata de personas, con el objeto de lograr una acción efectiva y coordinada del Estado Mexicano en la prevención, la persecución, la sanción y el combate en su más amplia extensión

¹ Según se advierte de la acción de inconstitucionalidad 12/2013, resuelta el cuatro de noviembre de dos mil trece.

de este delito, incluyendo en ello la decisión expresa de reservar al Congreso de la Unión la facultad de establecer, en la propia ley general, los tipos penales y las sanciones en materia de trata de personas.

178. En ese sentido, el propio Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, sostuvo que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer como mínimo, mediante una ley general, los tipos y las penas en materia de trata de personas, se privó a los Estados de la atribución con que contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar en materia del delito de trata de personas, manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades, derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

179. Ahora, la Ley General correspondiente, al distribuir competencias en el artículo 5o.,² estableció que la Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esa ley, cuando se apliquen las reglas de competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre que se produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero; en términos del artículo 10 del

² "Artículo 5o. La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando:

"I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del Código Penal Federal;

"III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;

"IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

"V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

"Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada.

"El Distrito Federal y los estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

"La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente ley."

Código Federal de Procedimientos Penales; el Ministerio Público de la Federación solicite la atracción del asunto; o sean cometidos por la delincuencia organizada. Cuando no se den los supuestos anteriores, el Distrito Federal y los Estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en esa ley.

180. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con la materia de secuestro, también incluida en la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 constitucional, en materia de trata de personas, no hay aplicación de normas locales, pues el artículo 9º de la Ley General en Materia de Trata establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos ahí contenidos, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

181. Así, aun en los supuestos de competencia local para la investigación y el proceso penal, serán aplicables supletoriamente a la ley general las citadas disposiciones federales, por lo que no se deja ningún margen de regulación siquiera de carácter procesal para las entidades federativas.

182. Por tanto, si bien como se advierte del texto de los artículos 27 y 37 combatidos, no se refieren a tipos o sus sanciones en materia de trata de personas, sino a las facultades del Ministerio Público en su investigación y a los beneficios pre liberatorios a los sentenciados por tales delitos, lo cierto también es que, como ya se ha determinado por este tribunal, en el momento en que la Ley General en Materia de Trata de Personas, ordena la aplicación supletoria de la legislación federal a todas las autoridades, tanto federales como locales, ya no dejó margen de regulación a la entidad, aun cuando se trate de cuestiones procesales como las referidas. Por lo que, el Congreso de Querétaro se encontraba imposibilitado para emitir las disposiciones analizadas.

183. Cabe mencionar, que si bien las anteriores argumentaciones pudieran llevar a la extensión de invalidez respecto de la totalidad de la Ley para

³ "Artículo 9o. En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, lo cierto es que dicha invalidez no alcanzó los ocho votos necesarios para el efecto y, por ende, fue desestimada por este Tribunal Pleno.

184. Por tanto procede declarar la invalidez de los artículos 27, fracciones I, II y III, y 37, fracción II, de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, combatidos, invalidez que se hace extensiva a los preceptos en su totalidad, dada la estrecha relación que existe entre las distintas fracciones de dichas normas; máxime que, en caso contrario, al eliminarse de los requisitos para la procedencia de los beneficios en tratándose de sentenciados por estos delitos, únicamente la fracción relativa a la colocación de un dispositivo de localización, el pago del costo de su operación y mantenimiento, entonces la consecuencia sería permitir la aplicación de los beneficios de que se trata sin cumplir con uno de los requisitos que establece para tal efecto la ley general de la materia, lo que, no es el objeto de la declaratoria de invalidez.

185. Sirve de apoyo a la determinación anterior la siguiente jurisprudencia:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL A OTRAS QUE, AUNQUE NO HAYAN SIDO IMPUGNADAS, SEAN DEPENDIENTES DE AQUÉLLA.—Conforme al artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al declarar la invalidez de una norma general, deberá extender sus efectos a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada, sean de igual o menor jerarquía que la de la combatida, si regulan o se relacionan directamente con algún aspecto previsto en ésta, aun cuando no hayan sido impugnadas, pues el vínculo de dependencia que existe entre ellas determina, por el mismo vicio que la invalidada, su contraposición con el orden constitucional que debe prevalecer. Sin embargo, lo anterior no implica que este Alto Tribunal esté obligado a analizar exhaustivamente todos los ordenamientos legales relacionados con la norma declarada inválida y desentrañar el sentido de sus disposiciones, a fin de determinar las normas a las que puedan hacerse extensivos los efectos de tal declaración de invalidez, sino que la relación de dependencia entre las normas combatidas y sus relacionadas debe ser clara y se advierta del estudio de la problemática planteada." (Novena Época, registro digital: 176056, Pleno, jurisprudencia P/J. 32/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1169)

186. En esa medida, se declara la invalidez de los artículos 27 y 37 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro.

187. QUINTO.—Efectos de la declaratoria de invalidez.

188. En términos de lo dispuesto en el artículo 45 de ley reglamentaria de la materia, la declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Querétaro, sin perjuicio de que pueda tener efectos retroactivos en casos concretos, en el entendido de que en esos supuestos serán aplicables las disposiciones conducentes de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Por mayoría de ocho votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 27 y 37 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, "La sombra de Arteaga", el 8 de marzo de 2013.

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

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 27 y 37 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro.

TERCERO.—La invalidez surtirá sus efectos una vez que se notifiquen los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad, sin perjuicio de que pueda tener efectos retroactivos en casos concretos, en el entendido de que en esos supuestos serán aplicables las disposiciones conducentes de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

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

de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación del promovente y a la oportunidad.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas en contra de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 27 y 37 de la Ley para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Querétaro, contenida en el punto resolutivo segundo de la propuesta. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez de votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos de la declaratoria de invalidez. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a las sesiones de veintisiete y veintiocho de abril de dos mil quince previo aviso a la presidencia.

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

Nota: La presente ejecutoria aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 2016.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 29 de enero de 2016 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 2 de febrero de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 74/2011.

En el presente voto expongo las razones por las cuales, respetuosamente, comparto la determinación mayoritaria, pero me aparto de las consideraciones en que se fundamenta, así como de los efectos que fueron establecidos para la presente controversia constitucional.

En el presente asunto, el Municipio de San Pedro Garza García acudió ante este Alto Tribunal, reclamando la **omisión legislativa** en la que incurrió el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, al no haber emitido la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución del Estado, por considerar que dicha circunstancia transgredió el último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, en relación con el artículo segundo transitorio del decreto de reformas constitucionales de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que obligan a las Legislaturas Locales a emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) de dicha fracción.

A partir de dicho planteamiento, este Tribunal Pleno, por mayoría de ocho votos, resolvió fundada la presente controversia constitucional, por considerar que, efectivamente, se incurrió en una omisión legislativa relativa, porque en los artículos 108 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal y 95, párrafo primero, de la Constitución, ambos ordenamientos del Estado de Nuevo León, el Congreso Local estableció el procedimiento que debe seguirse para la celebración de los convenios entre los Ayuntamientos y el Gobierno Estatal para la prestación de servicios públicos de competencia municipal, y en dicho procedimiento se otorga al Poder Legislativo la atribución de resolver los casos y modalidades en los que el Ejecutivo Local asumirá una función o servicio municipal, estableciéndose, además, que la resolución del Congreso podría ser impugnada en los términos del artículo 95 de la Constitución del Estado, es decir, por medio de la *controversia de inconstitucionalidad local* y, sin embargo, a la fecha todavía no se ha emitido la respectiva ley reglamentaria del artículo 95, en la que se establezca cómo se llevará a cabo el procedimiento de resolución de conflictos en esta materia entre el Municipio y el Estado.

Sobre esta cuestión se estableció que no era correcto considerar que el solo establecimiento del medio de control fuera suficiente para tener por cumplida la obligación constitucional del legislador neoleonés, pues la ausencia de la norma adjetiva que, además, es de expedición obligatoria, impide que pueda cumplirse debidamente con el mandato del último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, pues sin dicha normativa, no podría hacerse efectivo el acceso del Municipio actor a la justicia local, en caso de diferendo con el Estado respecto de los convenios que por servicios públicos se celebren entre ellos.

Como consecuencia de lo anterior, en el considerando octavo de la ejecutoria, relativo a los efectos de la presente controversia constitucional, la mayoría de los señores Ministros resolvió conminar al Congreso del Estado de Nuevo León, para que, a más tardar, en el siguiente periodo de sesiones emitiera **la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución del Estado de Nuevo León.**

Con base en lo anterior, debo señalar que comparto el criterio mayoritario, en el sentido de declarar que en el presente asunto el Congreso del Estado de Nuevo León incurrió en una omisión legislativa de carácter relativa, con lo cual, transgredió la Constitución General. Sin embargo, respetuosamente, me aparto de las consideraciones que sustentan dicha conclusión, así como del considerando octavo, relacionado con los efectos que habrán de imprimirse a la presente controversia constitucional; esto con base en las siguientes consideraciones y argumentos:

Como se señaló anteriormente, el Municipio actor impugnó la omisión legislativa en la que incurrió el Congreso del Estado de Nuevo León. Respecto de las omisiones legislativas, este Alto Tribunal ha señalado que las mismas pueden constituir la materia de una controversia constitucional.¹

En efecto, en la controversia constitucional 10/2001, se dijo que la omisión legislativa, por su naturaleza, se refiere a un *no hacer* por parte de la autoridad, ante un deber o una conducta que deba ser cumplida, creando así una situación permanente que no se subsana mientras no actúe. La situación permanente se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias jurídicas que día a día se actualizan. Este pronunciamiento, a su vez, fue reiterado en la diversa controversia constitucional 46/2002.

Igualmente, al resolver la controversia constitucional 14/2005, con relación a la competencia del órgano legislativo, este Tribunal Pleno estableció lo siguiente:

"Ahora bien, en relación con los órganos legislativos del Estado, únicos a los que debere-
mos referirnos para la resolución de este asunto, las facultades o competencias de ejercicio potestativo son aquellas en las que los dichos órganos pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán. La competencia, en sentido estricto, no implica una obligación: es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales. Es decir, en este tipo de competencias, los órganos legislativos cuentan con la potestad de decidir si las ejercerán o no y en qué momento las llevarán a cabo, sin que estén obligadas a ejercerlas. Por tanto, el órgano legislativo tiene la potestad de decidir, libremente, si crea o no determinada norma jurídica y en qué momento lo hará.

"Por otro lado, las facultades o competencias de ejercicio obligatorio son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones; de ahí que en caso de que no se realicen el incumplimiento trae aparejada una sanción. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley."

Como se advierte de la anterior transcripción, este Tribunal Pleno ha establecido que las omisiones legislativas en controversias constitucionales se fundamentan en un reproche al órgano legislativo ante el no ejercicio de una competencia que le es obligatoria

¹ Controversias constitucionales 14/2005, 80/2004, 46/2002 y 10/2001.

por mandato de la Constitución General. Por tanto, en su calidad de garante de la Ley Suprema, corresponde al Tribunal Pleno salvaguardar la regularidad constitucional transgredida a través de la conminación a dicho órgano, a efecto de que dé cumplimiento al mandato que le ha sido impuesto.

En esa tesitura, el mandato constitucional que impone al ejercicio de la potestad legislativa como obligatorio, se erige como el eje a partir del cual debe resolverse este tipo de asuntos, pues en él quedan fijados los alcances y términos en que habrá de cumplirse la obligación constitucional a cargo del legislador, por lo que a partir de él, puede resolverse la existencia o inexistencia de la omisión reclamada y también los efectos que habrán de imprimirse a la controversia, pues precisamente a partir ellos, se subsana el incumplimiento denunciado.

En el presente caso, la omisión legislativa impugnada se fundamenta en el último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, el cual dispone literalmente lo siguiente:

"Artículo 115.

"...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"...

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

"...

"Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores."

Así pues, es necesario tener en cuenta que el mandato que impone el precepto transcrito a cargo del legislador del Estado de Nuevo León (y de todas las Legislaturas Locales), consiste en emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de:

- a. La celebración de convenios para la asociación y coordinación entre los Municipios, ya sea del mismo Estado o de otro, para la prestación de servicios públicos. (Artículo 115, fracción III)
- b. La celebración de convenios para que el Estado se haga cargo de manera temporal de la prestación de algún servicio, o bien, dicha prestación se haga coordinada entre el Estado y el Municipio. (Artículo 115, fracción III)
- c. La celebración de convenios entre el Estado y el Municipio, para que aquél se haga cargo de la administración de las contribuciones que percibe este último. (Artículo 115, fracción IV)
- d. La celebración de convenios entre el Estado y los Municipios para que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que asumió el Estado de la Federación. (Artículo 116, fracción VII)
- e. La asunción de la prestación de un servicio público, por parte del Estado, cuando a falta de convenio la Legislatura considere que el Municipio se encuentre imposibilitado para prestarlo. (Artículo 115, fracción II, inciso d)

Sin embargo, de su texto no se advierte que el Constituyente Permanente haya establecido una forma específica a partir de la cual deba darse cumplimiento a dicho mandato, lo cual significa que su acatamiento lo dejó a la libre configuración con la que cuenta el órgano legislativo, a efecto de que éste diseñe con absoluta libertad el esquema normativo a partir del cual habrá de dar cumplimiento a la obligación constitucional a su cargo.

Ahora bien, el artículo 108 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León establece lo siguiente:

"Artículo 108 Bis. Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado, para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, o bien conforme lo preceptuado en la fracción XLIX del artículo 63 de la Constitución Política Local.

"El Congreso del Estado resolverá cuando el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal en el caso de que no exista convenio entre el Ejecutivo del Estado y el Ayuntamiento respectivo, por considerar que el Municipio de que se trata está imposibilitado para ejercer o prestar la función o servicio municipal en detrimento de su comunidad. En este caso, el procedimiento se sujetará a las bases siguientes:

- "I. Será necesario solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.

- "II. Una vez recibida, la Legislatura la turnará a la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes en la que se oír al Estado, al Municipio de que se trate y a quien resultare interesado en la prestación de la función o servicio público municipal;
- "III. La Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes pondrá en estado de resolución el asunto planteado y se presentará dictamen al Pleno, el cual deberá ser votado por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.
- "IV. La resolución del Congreso del Estado, se basará en el interés público de garantizar el ejercicio o prestación continua y eficiente de la función o servicio público de que se trate. Para tal efecto, las partes en conflicto deberán ofrecer todas las pruebas necesarias para determinar la situación real que guarda la prestación del servicio o el ejercicio de la función, sin perjuicio del derecho que a la Comisión Dictaminadora le corresponda para recabar todas las pruebas necesarias que estime a fin de normar su criterio.
- "V. La resolución del Congreso podrá ser impugnada en los términos del artículo 95 de la Constitución Política del Estado."

Por su parte, el artículo 95 de la Constitución del Estado de Nuevo León establece literalmente lo siguiente:

"Artículo 95. El Tribunal Superior de Justicia tendrá jurisdicción plena para conocer y resolver, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los siguientes medios de control de la constitucionalidad local:

- "I. De la controversia de inconstitucionalidad local, que podrá promover el Estado y Municipios, así como los poderes u órganos públicos estatales o municipales, para impugnar actos de autoridad o normas generales que invadan su competencia garantizada por esta Constitución, y que provengan de otro diverso poder u órgano estatal o municipal. El Poder Judicial del Estado no podrá ser parte actora ni demandada en estas controversias.
 - "II. De la acción de inconstitucionalidad local para impugnar normas generales expedidas por el Congreso o por cualquier Ayuntamiento, que en abstracto violen los derechos fundamentales de las personas emanados de esta Constitución, o violen la distribución de competencias que en esta Constitución se establecen para el Estado y los Municipios, o para cualquiera de los poderes u órganos públicos estatales o municipales. Esta acción de inconstitucionalidad podrá ser promovida por los diputados, tratándose de normas generales expedidas por el Congreso del Estado, y por los regidores, tratándose de normas generales expedidas por su respectivo Ayuntamiento, en los términos que determine la ley reglamentaria. Esta acción también podrá promoverla el procurador general de Justicia del Estado.
- "Las sentencias dictadas para resolver una controversia de inconstitucionalidad local o una acción de inconstitucionalidad local, que declaren inconstitucional una norma general, tendrán efectos generales en todo el Estado cuando sean votadas por la mayoría calificada que determine la ley reglamentaria, a partir de la fecha en que sean publicadas en el Periódico Oficial del Estado o de la fecha posterior a la publicación que la propia sentencia ordene."

De los preceptos transcritos se advierte que la Legislatura demandada dispuso, como medio de impugnación para los conflictos derivados de la asunción por parte del Estado, de funciones o servicios públicos municipales, la controversia constitucional local prevista en el artículo 95 de la Constitución del Estado. Sin embargo, tal y como lo resolvió la mayoría de los señores Ministros, a la fecha de la resolución del presente asunto dicha controversia constitucional no podía instrumentarse, porque faltaba emitir la ley reglamentaria respectiva.

No obstante lo anterior, considero que es incorrecto concluir que la omisión legislativa impugnada deriva de la falta de expedición de dicha ley reglamentaria, pues el mandato contenido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, emitida por la propia Legislatura obligada, no puede constituir el parámetro de regularidad a partir del cual este Alto Tribunal resuelva el incumplimiento denunciado; por el contrario, estimo que la violación debe derivar precisamente del desacato a un mandato establecido por la propia Constitución Federal; de suerte que es ésta, y no una ley local, la que determina el contenido del deber legislativo, así como la forma en la que habrá de cumplirse.

En este sentido, como se reitera, de la lectura del último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, no se advierte el establecimiento de parámetro alguno a partir del cual el Congreso Local deba cumplir con dicho mandamiento y mucho menos se advierte que éste deba cumplirse precisa y específicamente mediante la regulación de la controversia constitucional local, a través de la emisión de la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución Local, ni de algún otro ordenamiento específico.

Más bien, del Texto Constitucional se desprende únicamente el deber a cargo de las Legislaturas Locales de emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los convenios o la asunción de prestación de servicios a que el mismo precepto constitucional hace referencia y, por tanto, dichas Legislaturas tienen plena libertad de configuración en el diseño de las normas, a cuya emisión están obligadas.

Además, el mencionado artículo 108 de la Ley Orgánica Municipal, se refiere únicamente al supuesto en el que el Estado asume los servicios o funciones públicas municipales ante la ausencia de convenio con el Municipio y derivado de la imposibilidad de éste para realizarlos, por lo que, aun en el supuesto de que este Alto Tribunal constriñera a la Legislatura Estatal a emitir la ley orgánica que regula el medio de defensa respectivo, ello no sería suficiente para franquear la omisión legislativa, ya que faltaría todavía la reglamentación de procedimientos para resolver conflictos respecto de los diversos convenios a que se refiere el último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.

En mi opinión, este Alto Tribunal debió basar su resolución en el siguiente silogismo:

- i) En la especie, existe un mandato constitucional expreso contenido en el último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, que obliga a las Legislaturas Locales, dentro de ellas a la de Nuevo León, a emitir las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) de dicha fracción; y en términos del artículo segundo

transitorio del decreto de reformas constitucionales, en virtud del cual se introdujo dicho texto, dicha obligación debía cumplirse dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del mismo; y,

- ii) A la fecha, de la normatividad del Estado, no se advierte legislación que dé cumplimiento a dicho mandato constitucional y, por tanto:
- iii) Debe concluirse que nos encontramos ante una **omisión legislativa en competencia de ejercicio obligatorio**, de acuerdo con la terminología acuñada por este Alto Tribunal en la jurisprudencia «P/J. 11/2006» de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS."

Además, como efectivamente lo resolvió la mayoría de los señores Ministros, se trata de una **omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio**, y no absoluta, pues no se está en el caso de que el legislador, teniendo el deber de emitir determinada norma, haya dejado de emitir cualquier tipo de voluntad legislativa en ese sentido, máxime si se tiene en cuenta que, por el contrario, el legislador de Nuevo León ha emitido varias reformas y adiciones, muchas de ellas, con el expreso cometido de dar cumplimiento al mandato contenido en la fracción II del artículo 115 constitucional, y haciendo referencia, inclusive, al cumplimiento de la ejecutoria emitida por este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 46/2002. Lo que es más, ya dispuso uno de los medios de solución de conflictos, en relación con uno de los supuestos a que se refiere el último párrafo de la fracción II de dicho precepto constitucional, como se ha señalado, aunque no se han diseñado las reglas procesales respectivas.

Así pues, éstas son las razones que, en mi opinión, debieron adoptarse por la mayoría de los señores Ministros para sustentar la existencia de la omisión relativa reclamada del Congreso del Estado de Nuevo León, por el Municipio de San Pedro Garza García.

Como consecuencia de lo anterior, considero que los efectos tendrían que haberse fijado de distinta manera, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, que dispone lo siguiente:

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

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

Por su parte, este Tribunal Pleno, al interpretar dicha fracción, estableció por jurisprudencia lo siguiente:

[J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS

SENTENCIAS ESTIMATORIAS.—De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del País para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando, al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

"Acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006. Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional. 7 de diciembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

"El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 84/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete."

De lo anterior, se advierte que este Tribunal Pleno estableció que, al resolver las acciones de inconstitucionalidad, cuenta con amplias facultades para determinar los efectos de las sentencias con el objeto de darles plena eficacia, pero respetando los límites impuestos por el sistema jurídico constitucional del cual derivan, precisando como uno de esos límites, el deber de evitar invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos.

Considero que si bien este criterio se encuentra dirigido a la resolución de las acciones de inconstitucionalidad, resulta aplicable por analogía a las controversias constitucionales, primero, porque el precepto legal que se interpreta se encuentra expresamente previsto en el título que regula este último medio de control constitucional y, segundo, porque las razones que se expresan no se contraponen a la naturaleza de este tipo de resoluciones, pues comparten la naturaleza de aquellas que resuelven las acciones de inconstitucionalidad, tal y como se reconoce expresamente en el artículo 73 de la ley reglamentaria de la materia.

En ese sentido, si como precisé anteriormente, la omisión legislativa en que incurrió el Congreso del Estado de Nuevo León consistió en no haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional y de dicho precepto no se advierte lineamiento alguno a partir del cual dicho legislador debió dar cumplimiento, en mi opinión, debe concluirse que los efectos que deben imprimirse a la presente resolución con el objeto de subsanar la violación constitucional alegada, es conminar al Congreso para que en un plazo determinado, dé cumplimiento a lo ordenado en el precepto constitucional de mérito, sin que este Alto Tribunal pudiera establecer en qué sentido deba hacerlo o qué leyes debe expedir.

Lo anterior, porque sólo el Texto Constitucional constituye el parámetro de regularidad, a la luz del cual debe darse solución a la controversia planteada y, por ende, no puede determinarse qué ordenamiento debe emitir el legislativo local, a efecto de subsanar la omisión legislativa decretada, sin que este Alto Tribunal vulnere la libertad configurativa del Congreso Local.

En efecto, el principio de división de poderes constituye uno de los ejes rectores del Estado Mexicano, pues éste se erige como uno de los pilares fundamentales que sostienen al Estado democrático, en donde la Ley Suprema establece los poderes que lo integran, así como las competencias que corresponden a cada uno de ellos. La Constitución Mexicana consagra este principio en su artículo 49, el cual establece literalmente lo siguiente:

"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

A partir de lo anterior, este Tribunal Pleno, al interpretar dicha disposición constitucional, estableció los alcances del principio de división de poderes, sus características, así como sus límites. Dicha interpretación está contenida en el criterio jurisprudencial siguiente:

[J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540.

"DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.—El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los Poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía

normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro Poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

"Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio.

"El Tribunal Pleno, el primero de julio en curso, aprobó, con el número 78/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil nueve"

En esa tesitura, ni la Constitución ni la ley reglamentaria de la materia, facultan a la Suprema Corte de Justicia para poder establecer un diseño normativo, a partir del cual el Congreso del Estado deba dar cumplimiento a la obligación impuesta por la propia Constitución, por el contrario, ésta constituye una competencia legislativa que sólo puede ser desarrollada por el propio legislador local a partir de la facultad de libre configuración con la que cuenta. Debe señalarse, además, que conforme a la jurisprudencia transcrita, tampoco podría alegarse que dicha decisión es necesaria para hacer efectiva la facultad que le ha sido encargada expresamente a esta Suprema Corte de velar por la supremacía de la Constitución Federal, pues como quedó señalado, la violación constitucional deriva de la falta de cumplimiento a lo dispuesto por el último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Ley Suprema, y de lo ahí preceptuado no se advierte el establecimiento por parte del Constituyente, de la obligación de emitir una determinada legislación, concretamente la ley reglamentaria del artículo 95 de la Constitución del Estado de Nuevo León y, por ello, desde mi punto de vista, obligar a emitir este ordenamiento al Congreso Local no es un elemento indispensable para la salvaguarda de la Constitución, ni es el único medio para restablecer la regularidad constitucional. Por el contrario, con base en el mandato contenido en el precepto constitucional de mérito, estimo que bastaba con que se estableciera un plazo prudente a efecto de que dicho órgano legislativo emitiera las leyes a que se refiere el último párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución.

Por último, considero necesario añadir que los efectos que la mayoría de los señores Ministros resolvió otorgar a la presente controversia constitucional, en mi opinión, no reparan exhaustivamente la violación a la Constitución Federal, pues la regulación prevista en los artículos 108 de la ley orgánica municipal y 95 de la Constitución, ambos ordenamientos del Estado de Nuevo León, únicamente se refieren a uno de los supuestos a que se refiere el último párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, pero no agotan la totalidad de los supuestos hipotéticos, cuya reglamentación le fue impuesta.

Por las razones anteriormente expuestas, de manera muy respetuosa, me aparto de las consideraciones adoptadas por la mayoría de los señores Ministros en la resolución del presente asunto.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 74/2011, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo I, febrero de 2014, página 72.

La tesis de jurisprudencia P./J. 11/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 2.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2013.

En el presente voto expongo las razones por las cuales, respetuosamente, no comparto la determinación mayoritaria a partir de la cual se resolvió la acción de inconstitucionalidad 2/2013.

En el presente asunto, diversos diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Tlaxcala acudieron ante este Alto Tribunal reclamando la inconstitucionalidad del Decreto Número 154 relativo a la Ley de Pensiones Civiles de dicha entidad, por considerar que existieron diversos vicios en su procedimiento de creación, reclamando principalmente i) la indebida integración de la Mesa Directiva del Congreso Estatal; ii) la violación a los principios de democracia deliberativa e igualdad de las minorías, certeza jurídica y debido proceso legislativo; iii) el ilegal cambio de sede del órgano legislativo local; y, iv) la indebida intervención de la fuerza pública en el recinto legislativo oficial.

La demanda fue presentada ante este Alto Tribunal el día veinticuatro de enero de dos mil trece; sin embargo, el veinticinco de octubre del mismo año, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, el Decreto No. 196 que contiene la nueva Ley de Pensiones Civiles, mismo que en su artículo segundo transitorio, abroga la ley impugnada en el presente asunto.

Con base en dichas circunstancias, la mayoría de este Tribunal Pleno resolvió sobreseer en el presente asunto, con base en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, por considerar que dejaron de producirse los efectos de la ley impugnada, que constituye el único objeto de análisis en la acción de inconstitucionalidad, por lo que la resolución que llegase a dictarse no podía tener efectos retroactivos; y que la abrogación de la norma constituye en sí mismo un acto legislativo nuevo, por lo que también se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 59, en relación con la fracción II del artículo 20 del mismo ordenamiento.

Se declaró asimismo, que no es obstáculo para considerar actualizadas las causales de improcedencia en mención, que en los transitorios quinto y sexto (que en realidad

son tercero y cuarto) del decreto por el que se abroga la ley impugnada, se extienda la vigencia de dicha ley a los juicios iniciados, así como a las personas que hayan adquirido derechos durante su vigencia; pues dichos transitorios forman parte del acto legislativo nuevo y, por tanto, podrán ser combatidos a través de los diversos medios de impugnación establecidos en la ley.

Respetuosamente, no comparto el sentido de la mayoría de los Ministros, pues en mi opinión, la Ley de Pensiones Civiles reclamada en la presente acción sigue surtiendo sus efectos, tal y como quedará demostrado a continuación:

Los artículos transitorios del Decreto No. 196, publicado el veinticinco de octubre de dos mil trece en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, se transcriben a continuación:

"Transitorios:

"Artículo primero. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, la presente ley entrara en vigor el mismo día de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, excepto las disposiciones del libro b que entraran en vigor a partir del día 1 de enero de 2014."

"Artículo segundo. A partir de la entrada en vigor de esta ley, se abroga el Decreto Número 154, que contiene la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, tomo XCII, segunda época, número extraordinario, el día 1 de enero de 2013."

"Artículo quinto. Los asuntos que se hayan iniciado al amparo de la Ley de Pensiones Civiles del Estado (sic) de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el día 25 de enero de 1984, se atenderán y tramitarán hasta su conclusión bajo las disposiciones de dicho ordenamiento. Asimismo, los asuntos iniciados conforme a la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el día primero de enero de 2013, se atenderán y tramitarán hasta su conclusión bajo las disposiciones de este último ordenamiento."

"Artículo sexto. Las personas físicas que a la entrada en vigor de esta ley, hayan obtenido jubilación o pensión en los términos establecidos en la Ley de Pensiones Civiles del Estado (sic) de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el día 25 de enero de 1984, así como en los términos de la Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el día primero de enero de 2013, continuarán ejerciendo los derechos que obtuvieron bajo dichas leyes en los términos y condiciones señalados en las disposiciones legales vigentes al momento de su otorgamiento. A excepción de lo señalado en este artículo, los jubilados y pensionados se sujetaran en su totalidad a lo establecido en el libro a de este ordenamiento."

Reconozco que no ha habido un criterio uniforme por parte de este Tribunal Pleno en torno al momento en que debe considerarse que se está ante un acto legislativo nuevo y, que por tanto, han cesado los efectos de la ley impugnada; pero en el presente asunto no debe aplicarse dicho criterio, ni sobreseerse, porque existen supuestos específicos en los que dicha normativa seguirá surtiendo efectos.

En efecto, de la revisión de los transitorios quinto y sexto del Decreto No. 196 (que en realidad son tercero y cuarto) se advierte que los efectos de dicha ley, se extienden aún después de la publicación del nuevo ordenamiento.

Lo anterior es así, pues según lo dispuesto por dichos artículos:

- i) Los asuntos iniciados conforme a la anterior Ley de Pensiones Civiles del Estado de Tlaxcala se atenderán y tramitarán hasta su conclusión bajo las disposiciones de dicho ordenamiento; y,
- ii) Las personas físicas que hayan obtenido jubilación o pensión en los términos establecidos en la ley anterior de pensiones civiles, continuarán ejerciendo los derechos que obtuvieron bajo dichas leyes en los términos y condiciones señalados en las disposiciones legales vigentes al momento de su otorgamiento.

De lo anterior puede válidamente concluirse que contrario a lo resuelto por la mayoría de los señores Ministros, la norma impugnada no ha dejado de surtir sus efectos, pues aún rige en aquellas situaciones jurídicas nacidas bajo su amparo y que subsisten en el tiempo.

En este sentido, cobra aplicación en mi opinión la jurisprudencia que se cita en el propio proyecto, misma que establece lo siguiente:

Novena Época. Registro digital: 175709. Primera Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, materia constitucional, tesis 1a. XLVIII/2006, página 1412.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.—La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitablemente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva.

"Acción de inconstitucionalidad 17/2004. Procurador general de la República. 18 de enero de 2006. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Miguel Boinilla López."

En ese sentido, conforme a dicho criterio, para actualizarse la causal de improcedencia debe existir una sustitución total de la norma impugnada de suerte que su vigencia esté completamente agotada, que no subsista efecto jurídico alguno dentro del ordenamiento legal, supuesto que en la especie no se actualiza pues, reitero, no han cesado todos los efectos de la ley impugnada, sino que seguirá produciéndolos en el futuro, en todos los juicios y respecto de todas las situaciones jurídicas que se generaron durante el periodo de su vigencia.

También me aparto del argumento según el cual, la sentencia que eventualmente se llegara a dictar en la acción de inconstitucionalidad no podría tener efectos retroactivos, porque en mi opinión, dichos efectos no tendrán cabida, toda vez que la norma sigue vigente, y se sigue aplicando a las situaciones jurídicas surgidas bajo su vigencia, por tanto, de haberse declarado la inconstitucionalidad de la ley impugnada en la presente acción, las consecuencias serían hacia el futuro respecto de aquellas situaciones que, conforme al régimen transitorio de la nueva ley, seguiría regulando la anterior.

Tampoco coincido con la postura de la mayoría, en el sentido de que los transitorios que extienden la vigencia y, por ende, los efectos de la ley impugnada, al ser parte del nuevo acto legislativo, puedan ser impugnados con posterioridad. Al respecto, considero que lo que se aplicará con efectos futuros será la propia ley impugnada, cuyo procedimiento de creación se afirma inconstitucional, y no los transitorios, que únicamente determinan su vigencia. Así pues, en caso de que en una futura y diversa acción de inconstitucionalidad se pretenda impugnar estos transitorios, no podrán hacerse valer las violaciones al proceso legislativo que se hicieron valer en el presente juicio, porque además de que los transitorios en cuestión provienen de un diverso proceso legislativo, esta acción de inconstitucionalidad tendría que ser sobreseída también, por considerarse que las violaciones alegadas ya fueron materia de otra acción de inconstitucionalidad previa.

De esta suerte, al haberse resuelto según el criterio mayoritario en el sentido de sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno eliminó la posibilidad de llevar a cabo un control abstracto de constitucionalidad sobre una ley que se encuentra vigente y que surtirá sus efectos sobre determinadas situaciones.

Asimismo, debo precisar que en mi concepto, el decreto de que se trata, efectivamente es un nuevo acto legislativo, pero en virtud de los artículos transitorios en mención, subsiste la vigencia de la ley anterior, en los supuestos que han quedado descritos, por lo que sigue siendo válido impugnar en esta instancia, la ley anterior.

Por las razones anteriormente expuestas, de manera muy respetuosa me aparto de las consideraciones adoptadas por la mayoría de los Ministros en la resolución del presente asunto.

Nota: La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 2/2013, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de enero de 2014 a las 13:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo I, enero de 2014, página 568.

Esta obra se terminó de editar el 29 de enero de 2016 y se imprimió y encuadernó en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, México, D.F. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. La edición consta de 1,100 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

